

**MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 871360**

**LOS SERVICIOS PARLAMENTARIOS
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
LA CREACIÓN DE LA UNIDAD MULTIDISCIPLINARIA
DE ASESORES PARA EL APOYO A LAS
COMISIONES LEGISLATIVAS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

EDUARDO VANEGAS GONZÁLEZ

DIRECTOR: DR. FERNANDO PÉREZ CORREA

MÉXICO, D.F.

ENERO, 2013

DEDICATORIA

A mis padres, dejando como testimonio de cariño y eterno agradecimiento el darme la vida, amor, valores, así como formación personal y profesional. Por cimentar en mí persona el significado de la llaneza y la importancia de la unidad familiar. Por ser un ejemplo de lucha y de éxito en la vida. A ustedes que son mis consejeros de vida y cómplices del resultado obtenido.

Por lo que soy y por lo que está por venir.

A Elisa, porque no existe mayor motivación para vivir que el amor que me das a cada instante. Por el impulso y las palabras de aliento para concluir esta etapa de formación académica y de crecimiento profesional. A ti que eres un ejemplo de superación y fortaleza. Por los años que hemos pasado juntos como novios y los que nos esperan como pareja en los años venideros. Este logro también es tuyo, te amo.

A mis hermanos, que crecí aprendiendo e imitando sus pasos. Porque en el camino cruzado nos ha tocado enfrentar momentos difíciles de los que juntos hemos salido adelante. Por vivir de la mano diversos aprendizajes que han marcado nuestras vidas. Por traer felicidad a nuestro hogar con sus matrimonios y una inmensa alegría con sus hijos. A ustedes que son hombres íntegros, por los que siento un profundo respeto.

A mis abuelos (Q.E.P.D), que tengo la seguridad que en donde se encuentran comparten este logro conmigo.

A mis familiares y amigos, quienes han contribuido directa o indirectamente al logro de esta meta, la culminación de mis estudios de maestría.

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud al Dr. Fernando Pérez Correa, por el tiempo dedicado en la dirección y revisión de este trabajo, por su orientación y conocimientos.

A mis revisores y sinodales de tesis, por fortalecer el trabajo de investigación con sus aportaciones y correcciones.

A cada uno de mis profesores, por ser parte en mi formación profesional durante dos años de estudio y preparación en el INAP, por la instrucción y las herramientas teórico-prácticas que adquirí con sus cátedras.

A mis compañeros de grupo de la maestría, por compartir en el aula conocimientos y experiencias profesionales, a quienes les deseo éxito personal y profesional.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	11
CAPÍTULO I	
1. El Estado Mexicano.	20
1.1. División de Poderes.	24
1.2. El Poder Legislativo Federal.	29
1.3. La Cámara de Diputados.	34
1.3.1. Normatividad.	35
1.3.2. Composición.	39
1.3.3. Función formal y material del órgano.	39
1.3.4. Órganos de Gobierno.	40
1.3.4.1. Antecedentes históricos (<i>la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política</i>).	41
1.3.4.2. La Mesa Directiva.	43
1.3.4.3. La Junta de Coordinación Política.	45
1.3.4.4. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. ..	46
1.3.5. Órganos de apoyo técnico (Comisiones Legislativas).	47
1.3.5.1. Las Comisiones Ordinarias.	50
1.3.5.2. Composición.	54
1.3.5.3. Funciones.	59
1.3.5.4. Problemática.	61

1.3.6. Unidades Administrativas.	63
1.3.6.1. Antecedentes del aparato administrativo. Reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento de la Cámara de Diputados.	64
1.3.6.2. La Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.	
- <i>Secretaría General.</i>	68
- <i>Secretaría de Servicios Parlamentarios.</i> ...	70
- <i>Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.</i>	71
1.3.6.3. Organigrama.	72
1.3.6.4. Áreas parlamentarias dependientes de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.	73
1.3.6.5. Selección y designación del personal de confianza de la Cámara de Diputados.	75
1.3.6.6. Estudio comparativo (<i>Servicios Parlamentarios</i>).	78

CAPÍTULO II

2. Dirección General de Apoyo Parlamentario.	84
2.1. Organigrama.	85
2.2. Funciones.	85
- <i>Funciones de carácter interno y de asistencia a los órganos de gobierno y al Pleno Camaral.</i>	86
- <i>Funciones de carácter interno y de asistencia a las Comisiones Legislativas y Comités.</i>	87
- <i>Funciones de carácter interno y de proporcionar información de orden parlamentario y estadístico para los diferentes órganos de la Cámara de Diputados.</i>	87

-	<i>Dirección de Apoyo a Sesiones.</i>	88
-	<i>Dirección de Apoyo a Comisiones.</i>	89
2.3.	Apoyo parlamentario a los órganos de gobierno y a las Comisiones Legislativas.	89
2.4.	El Servicio Profesional de Carrera en la Cámara de Diputados.	95
-	<i>Acuerdos relacionados con el Servicio Civil de Carrera.</i>	101
2.4.1.	La Profesionalización de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.	104
2.4.2.	Problemática.	107
2.5.	Principales obstáculos en la generación de reformas legales.	110
2.5.1.	Factores políticos.	110
2.5.1.1.	La complejidad que se presenta en los procesos internos de las Comisiones Legislativas para la generación de acuerdos entre las principales fuerzas políticas.	111
2.5.1.2.	El número de partidos políticos que guardan representación en la Cámara (poder dividido).	113
2.5.1.3.	Los intereses personales y de grupo que traban los procesos de negociación.	115
2.5.1.4.	La existencia de una disciplina parlamentaria de votación en bloque.	116
2.5.1.5.	Los compromisos que se presentan con los grupos de interés y el cabildeo que existe en el interior de la Cámara.	118
2.5.1.6.	La transitoriedad de los diputados integrantes de las Comisiones (no reelección legislativa).	121
2.5.2.	Aspectos técnicos.	123

2.5.2.1.	La relación oligárquica en los cuerpos técnicos y asesores de las Comisiones Legislativas.	123
2.5.2.2.	La capacidad operativa que tienen las áreas administrativas parlamentarias para auxiliar a las Comisiones en el cumplimiento de sus responsabilidades.	125
2.5.2.3.	Un servicio civil de carrera pendiente en su instrumentación.	126
2.5.2.4.	Diferencias en estructura y recursos entre los grupos de especialistas de las dependencias del Ejecutivo Federal y los asesores de la Comisión.	127
2.5.2.5.	Algunas propuestas de reformas que se presentan en el transcurso de la Legislatura carecen de viabilidad técnica y jurídica.	130

CAPÍTULO III

3.	Creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.	133
3.1.	Justificación.	134
3.2.	Objetivo.	136
3.3.	Organigrama.	137
3.4.	Implantación.	138
3.4.1.	Integración y descripción de puestos.	139
3.4.2.	Reclutamiento y selección.	148
3.4.3.	Evaluación y seguimiento.	149
3.5.	Asistencia de dictamen a las Comisiones por eje temático.	151
3.6.	Procedimiento de atención de Iniciativas presentadas ante el Pleno de la Cámara de Diputados por la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.	153
3.7.	Sistema de información (<i>base de datos</i>).	158

3.8. Reuniones de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.	159
3.9. Separación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores en el funcionamiento de las Comisiones, frente al interés político de los Grupos Parlamentarios.	161
CONCLUSIONES.	166
Fuentes.	176
Anexos.	184
Índice de cuadros.	200

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha atestiguado un cambio significativo en la forma de hacer gobierno, tomando como base las corrientes democráticas que han contribuido a relegar de manera pausada pero constante un sistema cerrado e incluso autoritario, que en nada contribuía a generar una atmósfera de confianza, seguridad y certidumbre de la sociedad en su conjunto.

Las ventajas que trae aparejado el fenómeno de la globalización, de interactuar con otros Estados en la forma de manejar la economía, política y los aspectos sociales, han contribuido a fortalecer una serie de derechos fundamentales y diseñado políticas encaminadas a beneficiar a la población.

No obstante, el país se sitúa bajo un escenario político complejo, la lucha por el poder y por ocupar el mayor número de puestos dentro de las administraciones del ámbito federal y local, así como ocupar puestos de representación en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales; sumado con una serie de factores que dañan a las instituciones y que repercuten directamente en la sociedad, reflejados en un sistema de partidos políticos cada vez más amañado, una administración pública robusta y con vicios y malas prácticas de los servidores públicos, además del fenómeno de la corrupción en las esferas de poder, la intervención de los poderes fácticos en las cuestiones de gobierno, así como los ejercicios discretos de transparencia y rendición de cuentas sobre el destino y aplicación de los recursos públicos, han generado un descontento social que ha ido en aumento paulatinamente.

La presión social es determinante y se refleja en una sociedad cansada de vivir a la sombra de los grupos de poder, de servidores públicos con cargos de representación que se pensaría han olvidado sus funciones y atribuciones legales y más se han ocupado en satisfacer sus intereses personales y de grupo.

Lejos de que la sociedad se aparte o le resulte ajeno la forma como se hace política y se conduce al país, hoy en día se percibe un mayor número de personas interesadas en participar en los aspectos de gobierno, se puede observar como existe el interés de la población por involucrarse en los asuntos que resultan ser de su importancia, exigiendo a cada momento poder contar con gobiernos transparentes y responsables del manejo de los recursos públicos, en donde se haga valer el estado de derecho.

En ese sentido, son las instituciones los entes responsables de conducir y dar rumbo al país, que en el mejor de los escenarios y atendiendo a sus atribuciones y funciones conferidas por Ley, deben respetar en los diferentes órdenes de gobierno, los derechos fundamentales del hombre reconocidos en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales en los que México es parte, pero también siendo los principales promotores en realizar ejercicios de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, sobre la gestión del servicio público en los diferentes puestos de elección y designación.

Cabe señalar, que la forma de Estado y de Gobierno que tiene México pasa por una amplia teoría sobre su origen, naturaleza, características y peculiaridades del mismo. Respecto a la forma de Estado, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que *el pueblo de México es una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Por lo que se refiere a la forma de gobierno, México mantiene un sistema presidencialista en donde existe una división de poderes, el Ejecutivo se encuentra apartado en funciones y atribuciones al Legislativo y Judicial, bajo la teoría de los pesos y contrapesos.

Al respecto, la percepción que tiene la sociedad sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal y las dependencias que lo componen, así como el desenvolvimiento de los Poderes Legislativo y Judicial no es alentadora y la opinión pública es muy crítica al calificar duramente al Supremo Poder de la Federación, de manera particular al Legislativo Federal.

Resulta relevante señalar, que los órganos colegiados de representación nacional, a la vista de un gran porcentaje de la sociedad no cumplen de manera atinada con sus funciones legislativas y de representación, al grado que la población se ha manifestado continuamente calificando de manera negativa su gestión, además de mostrar su insatisfacción y constantes reclamos por mantener y solventar un Poder que no satisface las demandas ciudadanas.

Lo anterior, se refleja en diversas encuestas de opinión pública e instrumentos de medición y evaluación sobre el desempeño del Poder Legislativo Federal, como son:

i) *Informe Latinobarómetro 2011*¹, reporta un promedio de confianza de 32% que la ciudadanía muestra hacia el Congreso o Parlamento en conjunto de los países latinoamericanos que sirvieron de muestra.

ii) *Consulta Mitofsky. Evaluación de las instituciones (Febrero, 2012)*², refleja una aprobación del 39.6% para los diputados, y de 38.8% para los senadores, con un tamaño de muestra de 3000 mexicanos; así como la encuesta relacionada con la confianza en las instituciones (Febrero, 2010)³ en el que los diputados se sitúan en el penúltimo lugar por encima de los partidos políticos, con un 6 % de confianza.

¹ Véase *Informe 2011, Corporación Latinobarómetro*, en www.latinobarometro.org

² Véase *"México, Evaluación de Gobierno", Febrero 2012, Consulta Mitofsky*, en <http://consulta.mx>

³ Véase *"Los números no mienten, estudios sobre salud, bienestar y sexualidad difundidos en 2010, Consulta Mitofsky"*, en <http://consulta.mx>.

iii) *Ipsos BIMSAs*. Evaluación sobre las instituciones (Febrero 2010)⁴, en el que la Cámara de Diputados es la institución con peor imagen entre las evaluadas con 58% de menciones negativas; le sigue la Cámara de Senadores con 47% de menciones negativas.

iv) *Parametría*. Evaluación legislativa (Febrero – Marzo 2011)⁵, refleja que la mitad de los mexicanos desaprueba el trabajo que realizan los representantes populares del Congreso de la Unión; los diputados suman 46% de desaprobación, frente a 48% para los senadores, respectivamente.

v) *Centro de Estudios Espinosa Yglesias*. Evaluación del desempeño del Poder Legislativo (Junio 2009)⁶, refleja el reconocimiento del bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo, con calificación general promedio de 5.2 para la Cámara de Diputados y de 5.3 para el Senado de la República, en una escala de 1 a 10, respecto a las diferentes funciones que tienen los órganos legislativos.

No está por demás señalar, que el Poder Legislativo Federal en México se compone por un sistema bicameral, en el que existe una Cámara de Diputados y el Senado de la República, que son los órganos colegiados que componen el Congreso de la Unión.

Para efectos de llegar a los resultados esperados con la elaboración del presente estudio, se acotará el análisis para abordar exclusivamente las particularidades de la Cámara de Diputados.

Una de las críticas constantes que recibe la Cámara de Diputados, tiene que ver con la productividad de los legisladores durante el tiempo de su encargo,

⁴ Véase *Encuesta de Opinión Pública, “Imagen del Congreso”, Febrero 2010, Ipsos Public Affairs*, en www.ipsos-bimsa.com.mx

⁵ Véase *Encuesta Nacional en vivienda, “Evaluación Legislativa”, Febrero- Marzo 2011, Parametría*, en www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4280

⁶ Véase *“Evaluación del desempeño del Poder Legislativo”, Junio 2009, Centro de Estudios Espinosa Yglesias*, en www.ceey.org.mx/site/files/EvPoderLegislativo.pdf

encontrando que existe una crisis relacionada con el cumplimiento de sus funciones que deben realizar al interior del órgano legislativo.

La Cámara de Diputados, los órganos que la componen y los diputados en particular, en el ejercicio de sus funciones van encontrando una serie de obstáculos que impiden realizar oportuna y eficazmente sus atribuciones legales.

Al respecto, son las Comisiones Legislativas, las instancias de las que el órgano legislativo se vale para generar los acuerdos necesarios entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara, sobre las propuestas de reformas y resoluciones que debe adoptar el órgano, siendo los entes filtro responsables de remitir al Pleno de la Cámara información específica y especializada, y que encuentran complicaciones en el desarrollo de sus actividades que repercuten en su funcionamiento.

Estas complicaciones pueden encuadrarse en problemáticas de índole político y aquellas que se encuentran relacionadas con los aspectos técnicos dentro del órgano legislativo.

De esta manera, se considera que algunos de los factores políticos que van ligados con el funcionamiento de las Comisiones son: la complejidad que se presenta en los procesos internos de la Cámara en la generación de acuerdos entre las principales fuerzas políticas; el número de partidos políticos que guardan representación en la Cámara (poder dividido); los intereses personales y de grupo que traban los procesos de negociación; la existencia de una disciplina parlamentaria de votación en bloque; los compromisos que se presentan con los grupos de interés y el duro cabildeo que existe en el interior del órgano protegiendo a los grupos de poder; así como la transitoriedad de los diputados integrantes de las Comisiones (no reelección legislativa).

Respecto a los factores técnicos que encuentran relación con el funcionamiento de las Comisiones, se pueden señalar los siguientes: la relación oligárquica en los cuerpos técnicos y asesores de las Comisiones Legislativas; la capacidad operativa que tienen las áreas administrativas para auxiliar a las Comisiones en el cumplimiento de sus responsabilidades; un servicio civil de carrera pendiente en su instrumentación; las diferencias en estructura y recursos entre los grupos de especialistas de las dependencias del Ejecutivo Federal y los asesores de la Comisión; además de considerar que algunas de las propuestas de reformas que se presentan en el transcurso de la Legislatura carecen de viabilidad técnica y jurídica.

Lo anterior se conjuga y denota uno de los problemas que se presentan al interior de la Cámara, que guarda relación con el volumen de trabajo que tienen algunas Comisiones Legislativas en el transcurso de la Legislatura y la falta de atención o resolución de los asuntos por dichos órganos parlamentarios, lo que propicia que exista un retraso en el cumplimiento de las responsabilidades de las Comisiones, toda vez que la normatividad interna de la Cámara establece plazos de entrega y resolución de los asuntos que la Mesa Directiva, en el ámbito de sus atribuciones turna a dichos órganos, para que los asuntos sean revisados finalmente por el Pleno de la Cámara.

Así, se considera preciso instrumentar acciones que vayan dirigidas a optimizar el papel que debe tomar la Cámara de Diputados, con el propósito de potencializar la gran representación republicana, que pone en la mano de los legisladores el sistema democrático mexicano.

Sobre el punto en particular, se debe tomar en cuenta que los legisladores que conforman la Cámara de Diputados, a través de los Grupos Parlamentarios, son representantes de los Partidos Políticos con registro nacional, mismos que convergen al interior del recinto legislativo para buscar y adoptar los acuerdos que resulten necesarios para concretar una reforma, o bien, para emitir una resolución con el consenso de las mayorías parlamentarias.

Tal es el caso de las últimas reformas aprobadas por la LXI Legislatura, como es la reforma política, que incluye las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la ratificación de comisionados de órganos reguladores, la iniciativa preferente, así como las reformas en materia de derechos humanos, trata de personas y protección a víctimas, y la obligatoriedad de la educación media superior. Así como las reformas aprobadas en el Primer Período Ordinario de Sesiones de la LXII Legislatura, como son las reformas laboral, educativa, de justicia para adolescentes, así como elevar a rango constitucional el tema de la competitividad, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Reformas constitucionales y legales que demuestran que independientemente de la postura partidista, prevalece el interés colegiado para atender los asuntos de mayor envergadura y de repercusión nacional.

Está claro, que la condición de la Cámara de Diputados de ser un órgano político por naturaleza, difícilmente permitiría construir desde los aspectos técnicos y administrativos un cambio significativo para elevar su grado de productividad y tener una constante de resultados sobresalientes; sin embargo, se considera que a través de la participación de la administración y de las áreas parlamentarias del órgano legislativo, se pueden atender deficiencias específicas, a efecto de influir positivamente en los resultados y en la propia imagen del órgano legislativo frente a la opinión de la sociedad, así como en maximizar el potencial que tienen los legisladores y la fortaleza que tiene la instancia legislativa, al ser el espacio supremo de la representación republicana.

En ese sentido, se considera que una de las formas como se puede fortalecer y mejorar el funcionamiento de las Comisiones Legislativas, es con la participación activa que tengan los cuerpos de asesores, que bajo cierto rigor técnico y científico, contribuyan con los legisladores a atender y resolver eficaz

y oportunamente los asuntos de su competencia, al tiempo de tener un avance significativo en la especialización y en la acumulación de conocimientos en cada Comisión, para ilustrar o reforzar el criterio de los diputados en el momento de tomar decisiones, respecto a la generación del marco jurídico que requiere el país.

Lo anterior, guarda relación con la hipótesis del trabajo de investigación que se pretende demostrar: “la creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores reforzará la capacidad de reacción y rapidez de las Comisiones Legislativas para atender y dictaminar las iniciativas presentadas y minutas recibidas en la Cámara de Diputados, además del cumplimiento de las responsabilidades que legalmente deben cumplir dichos órganos”.

El trabajo de investigación se integra de tres capítulos. En el Capítulo I, se refiere sucintamente la forma como se constituye el Estado mexicano y su forma de Gobierno. Se abordan los aspectos más relevantes de la Cámara de Diputados, la composición y funciones de los órganos que funcionan al interior de la instancia legislativa, así como el análisis de las principales funciones del aparato administrativo parlamentario de esta Cámara y de qué manera contribuye en la realización de las funciones formales y materiales que tiene encomendadas el cuerpo colegiado.

En el Capítulo II, se contemplan las especificidades que tiene la Dirección General de Apoyo Parlamentario, área administrativa parlamentaria de relevancia en la asistencia técnica y jurídica en las actividades del Pleno Camaral y de las Comisiones Legislativas; además, se revisa la situación que prevalece con el servicio de carrera en la Cámara de Diputados. Se abordan los principales factores de carácter político y técnico que repercuten de manera negativa en el funcionamiento de las Comisiones y, en consecuencia, de la Cámara de Diputados.

Por último, se presenta en el Capítulo III la propuesta central del trabajo de investigación, concerniente a la creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores, encargada de brindar apoyo y asesoría permanente a las Comisiones Legislativas en la realización de dictámenes y documentos de trabajo sobre los asuntos que se presentan ante la Cámara de Diputados y que son turnados a las mismas, para su atención y resolución.

CAPÍTULO I

1. El Estado Mexicano.

El estudio y análisis de la teoría del Estado pasa por una amplia y enriquecedora reflexión de su significado con la aportación de diversos estudiosos en la materia, que al paso de los años se han enfocado en analizar la naturaleza, origen, funciones, organización, así como las características, particularidades y fines que presenta. De esta forma, se han realizado estudios relacionados con los elementos constitutivos del Estado, que en la mayoría de los casos coinciden en señalar que existe un ente abstracto en donde convergen las instituciones junto con el poder soberano que representa el pueblo, bajo un marco jurídico que rige a unos y a otros en su extensión territorial.

Señala Norberto Bobbio que, “desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia.”⁷

Con relación al tema de la razón del Estado, uno de los politólogos modernos mexicano más reconocido Jesús Reyes Heróles, señala que “la razón del Estado corresponde exclusivamente al Estado, que resulta la razón de ser y medrar del Estado, su base de conservación y desarrollo”. Asimismo, refiere que “la razón de Estado no puede escoger ni hacia dónde ir ni por dónde ir arbitrariamente. Tampoco puede generalizar y uniformar métodos y fines para

⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, 1a. ed. en español, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica FCE, 1989, pp. 129 y 130.

todos los Estados, ya que el Estado constituye también una individualidad con una idea vital peculiar, que en su singularidad modifica las leyes generales”⁸.

En ese sentido, sin profundizar en el análisis sobre las particularidades del Estado, se refieren sucintamente cuáles son los elementos esenciales o constitutivos y cuáles los determinantes o modales, atendiendo a la visión de Andrés Serra Rojas.

Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y los fines del Estado.⁹

Las funciones que el Estado Mexicano a través de sus instituciones ejerce y aplica están delimitadas atendiendo a sus atribuciones legales, en la aplicación de diferentes actos formales y materiales, ejecutivos, legislativos y judiciales; así como en la instrumentación de programas institucionales y políticas públicas que vayan orientadas a vigilar y atender los principales factores, problemáticas y necesidades que presenta la sociedad en su conjunto, siempre en el marco del respeto al estado de derecho.

Es aquí donde toma un peso relevante la participación de la sociedad, cuando organizadamente cuestiona las acciones de gobierno y exige de las instituciones realizar sus funciones oportuna y eficazmente.

De conformidad con el marco constitucional, el pueblo toma un papel fundamental del Estado, toda vez que a través de él toman sentido las instituciones. Así, el artículo 39 Constitucional establece que *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público*

⁸ Reyes Heróles, Jesús, *En busca de la razón del Estado*, Trabajo presentado el 26 de mayo de 1981, en el paraninfo de la Universidad de Alcalá de Henares, pp. 31, 34.

⁹ Serra, Andrés, *Ciencia Política, la proyección actual de la Teoría General del Estado*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 2003, p. 329.

*dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*¹⁰

Atendiendo al precepto constitucional citado, resulta pertinente referir la importancia que tiene el poder soberano del pueblo, toda vez que se le dota de facultad para construir su régimen gubernamental que así lo decida, bajo ciertas reglas que deberán respetarse.

Al respecto, señala Andrés Serra Rojas que, “el Estado servirá a la sociedad creadora mientras ésta quiera que sobreviva, mañana puede encontrar otra forma política más desarrollada y perfecta que la que actualmente nos domina”.¹¹

En ese sentido, es a través del poder soberano representado por el pueblo como se constituyen las instituciones, el marco jurídico que regirá y regulará el comportamiento de los individuos en la esfera pública, así como las atribuciones y funciones de las autoridades en los respectivos órdenes de gobierno. De aquí la importancia de colocar el sistema jurídico mexicano dentro del marco del Estado de Derecho.

Conforme a lo anterior, podemos entender el Estado de Derecho como la sujeción de los individuos y de los Poderes Públicos e instancias que los representan, en el adecuado ejercicio de sus funciones y en el marco del respeto a las disposiciones legales que establezca la Ley.

Como lo señala Hans Kelsen al referir que “la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas o valores; que el Estado es por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y

¹⁰ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39*.

¹¹ Serra, Andrés, *op. cit.*, nota 9, pp. 322 y 323.

sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.¹²

Asimismo, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 40 Constitucional, *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica¹³, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*¹⁴

El Estado Mexicano se integra por un sistema federalizado, en el que se respeta la autonomía de las entidades federativas que lo componen por lo que hace a su régimen interior.

Puntualiza Emilio Rabasa que, “Según la teoría del gobierno federativo, los Estados asumen un papel de primera importancia en la división de las funciones; establecen un límite a la acción del Poder nacional; cierran el campo jurisdiccional a cada una de las ramas que ejercen aquél, y contribuyen de esta forma al equilibrio del Gobierno, añadiendo así a un obstáculo al peligro siempre acechado de que se erija un poder omnipotente”.¹⁵

Al respecto, señala Tena Ramírez que “el sistema que instituye la Constitución en punto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que el uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquella.”¹⁶

¹² Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, 1a. ed., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 21.

¹³ Véase Decreto por el que se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2012*.

¹⁴ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40*.

¹⁵ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura, estudio sobre la organización política de México*, 9a. ed., México, Editorial Porrúa, 2002, p. 222.

¹⁶ Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 33a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 124.

Ahora bien, por lo que refiere a su forma de gobierno, México adoptó un sistema presidencialista siguiendo el modelo norteamericano, con algunos tonos y peculiaridades de orden parlamentario, que presenta entre otras características, las siguientes:

i) la persona que asume el cargo de titular del Poder Ejecutivo, llega al cargo a través de una elección federal que se lleva a cabo cada seis años; ii) el cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal es unitario, se deposita en un ciudadano que es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; iii) el titular del Ejecutivo tiene dentro de sus atribuciones, nombrar libremente a los Secretarios de Estado, que junto con él dirigirán la administración pública federal; y iv) el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el Jefe mismo.

Mientras que en un sistema parlamentario, en donde existe una conexión rígida entre el Legislativo y el Ejecutivo, y en donde existe una organización dual en el que se presenta un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno; bajo el sistema presidencial, el Ejecutivo se encuentra apartado en funciones y atribuciones al Legislativo y Judicial, además de que el Presidente no puede disolver al Congreso, y los legisladores no pueden destituir a aquél, y que el titular del Ejecutivo y su gabinete no pueden formar parte de otro Poder.

Cabe señalar, que derivado del fortalecimiento de los procesos democráticos en el país, la característica del sistema presidencial fuerte que existió durante décadas, al paso de los años ha girado, al grado de encontrarnos en la actualidad con un presidencialismo de poderes divididos.

1.1. División de Poderes.

El tema de la división de poderes ha sido analizado seriamente desde hace muchos años, teniendo como marco de referencia las ideas del pensador francés Montesquieu que se expandieron en Europa y en América, quien

rediseñó el Poder del Estado para que no fuera concentrado por una sola persona.

Señala Hans Kelsen que, “el postulado de repartir el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial en órganos fundamentalmente independientes unos de otros, nació en su autor (MONTESQUIEU) por el principio de la moderación política, por la tendencia a buscar en la vida práctica en general y en la política en particular, el áureo término medio y, por tanto, el equilibrio entre la autocracia y la democracia extremas. El centro de gravedad de esa doctrina radica en la idea de una participación del poder entre una pluralidad de titulares. Debe evitarse en la medida de lo posible que todo el poder estatal se concentre en una sola mano. Un órgano único y omnipotente haría peligrar la libertad de los ciudadanos”.¹⁷

Bajo esa tesitura y siguiendo esa línea de pensamiento, encontramos en la postura de Montesquieu, que en todo Estado lo deseable es encontrar los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, considerando una separación real de los órganos para distribuir las responsabilidades y funciones específicas.

Señala Andrés Serra Rojas, que Montesquieu fijó su atención más en el equilibrio que sobre la separación de los poderes, un esquema teórico que convirtió en un principio dogmático institucional.¹⁸

Cabe señalar que la división de poderes se encuentra estipulada en las normas supremas de la mayoría de los países.

En México, el artículo 49 Constitucional¹⁹ establece como se divide el Supremo Poder de la Federación, que a la letra dice:

¹⁷ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 12, p. 335.

¹⁸ Serra, Andrés, *op. cit.*, nota 9, p. 560.

¹⁹ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49.*

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Atendiendo al precepto constitucional citado, se establece que en el país existirá un supremo Poder compuesto por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el que cada uno tiene el mismo peso frente al otro. En ese sentido, es importante señalar que el propio marco constitucional fija atribuciones determinadas que habrán de realizar cada uno de los Poderes, en miras de alcanzar el ideal para desenvolverse en un adecuado ejercicio bajo la teoría de los pesos y contrapesos.

Sobre el tema, señala Emilio Rabasa que “el sistema presidencial constituye el poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que aseguran su acción independiente, equilibrada y armoniosa. Los dos primeros representan la voluntad del pueblo y tienen autoridad para interpretarla, para “querer” en nombre del delegante y determinar según las sugerencias de la nación o según sus propias concepciones que se tienen por concepciones de aquella; en consecuencia los funcionarios que representen a esos órganos deben necesariamente proceder de la elección popular. El Judicial es un órgano de la nación que entra en ciertas elevadas funciones como gran elemento equilibrador; pero limitado a aplicar la ley, no puede “querer” en nombre de éste, porque en la administración de la justicia el mismo pueblo es inferior a la ley y tiene que someterse a ella, por consiguiente, para designar a los titulares de esta función, la elección pública no sólo es necesaria, sino que no es lógica”.²⁰

²⁰ Rabasa, Emilio, *op.cit.*, nota 15, pp. 139 y 140.

Los Poderes de la Unión, en el ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales, realizan actos formales relacionados con la forma y la esencia de cada uno, así como diversos actos materiales que guardan relación principalmente con la operación interna de cada instancia, en razón de que el marco Constitucional flexibiliza las actividades de cada Poder, siempre que no se extralimiten en sus funciones.

A continuación, se presenta de manera sucinta en el Cuadro 1, los actos formales y materiales que realizan los Poderes de la Unión, en cumplimiento a sus atribuciones legales:

Cuadro 1. Actos formales y materiales de los Poderes de la Unión		
Poder	Acto Formal	Acto Material
Congreso de la Unión	Legisla	<i>Ejecutivos.-</i> Administra y dirige su régimen interior; administra su presupuesto. <i>Judiciales.-</i> Cuando se presentan juicios políticos y cuando la Cámara de Diputados y Senadores se erigen en jurado de procedencia y jurado de sentencia, respectivamente. Sanciones administrativas internas.
Titular del Ejecutivo	Ejecuta – Administra	<i>Legislativos.-</i> Facultad reglamentaria del artículo 89 Constitucional. Expide normatividad interna como reglamentos, acuerdos, convenios y decretos. <i>Judiciales.-</i> Responsable de los Tribunales Agrarios, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Junta de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
SCJN y órganos judiciales	Resuelve controversias – Sanciona	<i>Legislativos.-</i> Establece Jurisprudencias; establece su marco jurídico interior. <i>Ejecutivos.-</i> Administra y dirige su régimen interior.

De la misma forma, en este esquema institucional y organizacional que presenta el Estado Mexicano, se contempla la existencia de los órganos constitucionales autónomos, mismos que no se encuentran adscritos o subordinados a un Poder y que presentan una serie de particularidades específicas.

Cabe señalar, que estos órganos surgen por la necesidad de que existiera un control sobre el ejercicio de las instituciones de nuestro país, bajo el marco de sus atribuciones constitucionales y legales.

Algunas de las características generales de estos órganos son la autonomía, personalidad jurídica, técnica y de gestión, orgánica y funcional, financiera, presupuestal y administrativa.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, y a través de Jurisprudencia²¹ ha señalado que los órganos constitucionales autónomos presentan las siguientes características:

1. Establecidos por la Constitución Federal;
2. No alteran o destruyen la teoría tradicional de la división de poderes;
3. Relación de coordinación con los otros órganos del Estado;
4. Autonomía e independencia funcional y financiera;
5. Atienden funciones primarias u originarias del Estado en beneficio de la sociedad.

²¹ Tesis de Jurisprudencia 20/2007, *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características*, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007, p. 1647; y 12/2008 *Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características*, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Febrero de 2008, p. 1871.

Los órganos constitucionales autónomos que en México funcionan, son los siguientes:

- El Banco de México o banco central (Artículo 28, párrafo sexto, Constitucional).
- El Instituto Federal Electoral (Artículo 41, fracción V, Constitucional).
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos (Artículo 102, apartado B, Constitucional).
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Artículo 26, apartado B Constitucional).

1.2. El Poder Legislativo Federal.

A lo largo de la historia, nuestro país ha visto una oscilación en la forma como se ha estructurado el Poder Legislativo (unicameral y bicameral), así hasta llegar a un sistema bicameral para el funcionamiento de este Poder de representación en México, que a la fecha se mantiene vigente.

Así, el artículo 50 de la Constitución mexicana²², establece que *“el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”*

Es preciso señalar, que el Poder Legislativo es la institución que tiene por objeto establecer el marco jurídico de aplicación general, abstracta e impersonal, de observancia obligatoria en la república mexicana.

²² Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 50.*

Las Cámaras al Congreso de la Unión se integran por representantes de la Nación, para el caso de los diputados son electos en su totalidad cada tres años, no así para los senadores que son electos por periodos de seis años.

Cabe referir el término Legislatura como el lapso de tres años de ejercicio constitucional en el que los legisladores ocupan el cargo. De esta forma, los diputados duran en funciones una Legislatura, mientras que los Senadores permanecen en el cargo por dos Legislaturas.

Con relación al párrafo anterior, de los tres años de ejercicio constitucional que dura una Legislatura, en cada uno de éstos se contemplan dos períodos ordinarios de sesiones y dos periodos de receso, además de considerar la eventualidad de convocar a periodos extraordinarios de sesiones.²³

Además de las atribuciones que se encuentran conferidas al Congreso de la Unión en diversos artículos Constitucionales, en particular en el artículo 73 Constitucional, las Cámaras tienen la facultad de tener el conjunto de competencias legislativas del propio Congreso.

En el artículo 73 Constitucional se establecen algunas de las facultades del Congreso de la Unión, entre las que se encuentran: i) la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal; ii) formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que se cumplan determinados requisitos; iii) cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; iv) imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; v) establecer casa de

²³ Para el cómputo del año legislativo, se estipula un primer periodo de sesiones ordinarias que corre a partir del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, excepto cuando el titular del Ejecutivo Federal inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre del mismo año; así como un segundo periodo ordinario de sesiones que corre a partir del 1o. de febrero al 30 de abril del año correspondiente. Asimismo, se considera período de receso, el tiempo en que las Cámaras del Congreso de la Unión no sesionan ordinariamente, y en donde entra en funciones la Comisión Permanente, que entre sus facultades, podrá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una sola de las Cámaras, para abordar un asunto o asuntos específicos. Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 65, 66, 67.*

moneda y dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; vi) establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; vii) conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que lo substituirá con el carácter de substituto, interino o provisional; viii) para establecer contribuciones; y ix) para expedir leyes sobre determinadas materias específicas.

Asimismo, el Congreso de la Unión es el responsable de calificar, cuando sea el caso, la renuncia presentada al cargo de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 86 Constitucional.

Señala Tena Ramírez que, “la flexibilidad de la división de Poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de las facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga algunas otras que son ejecutivas o jurisdiccionales”.²⁴

Para obtener un panorama general del Poder Legislativo Federal, no obstante de que el tema principal de esta investigación guarda relación directa con la funcionalidad de las áreas administrativas de la Cámara de Diputados y su participación con el órgano para elevar el grado de productividad de las Comisiones Ordinarias, se considera acertado referir brevemente algunos aspectos puntuales relacionados con el Senado de la República y la Comisión Permanente.

En la Cámara de Senadores se encuentra la representación de las entidades federativas y de la nación, se integra por 128 senadores, de los cuáles 2 son elegidos en cada entidad y el Distrito Federal según el principio de votación

²⁴ Tena, Felipe, *op.cit.*, nota 16, p. 297.

mayoría relativa, 1 es asignado a la primera minoría, y 32 son elegidos atendiendo al principio de representación proporcional.

Además de participar en el proceso legislativo siendo Cámara de origen o revisora de un proyecto de decreto o iniciativa de Ley, el Senado de la República tiene facultades exclusivas que se determinan en diversos artículos constitucionales, en particular en el artículo 76, como son: i) el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; ii) aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo Federal suscriba; iii) ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; iv) designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a consideración el Presidente de la República; v) nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución, y vi) resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, entre otras.

Una de las atribuciones que tiene el Senado de la República o, en su caso, la Comisión Permanente, es la autorización de las ausencias del territorio nacional mayores a siete días que realice el Presidente de la República, conforme al artículo 88 Constitucional. De ahí la importancia de mantener una relación profesional y de respeto entre el titular del Ejecutivo Federal y los legisladores.

De la misma forma y a manera de referencia, la Comisión Permanente que funciona en los periodos de receso de una Legislatura, tiene representación de los dos órganos legislativos, se integra por 37 legisladores, 19 diputados y 18 senadores, siendo su función principal atender los asuntos que durante esos periodos se reciben en el seno de las Cámaras, además de desarrollar funciones de suplencia de las facultades con que cuenta el Congreso de la Unión, de conformidad con diversos artículos constitucionales y en particular con el artículo 78 de la Constitución Federal, 116 a 129 de la Ley Orgánica del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 171 a 183 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Este órgano tiene atribuciones específicas que deberá realizar en los periodos de receso, entre las que se encuentran las referidas en el artículo 78 Constitucional²⁵, como son:

i) prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, ii) recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, iii) recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones, iv) acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, v) otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal, vi) conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta, vii) ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y viii) conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Resulta relevante mencionar, que la Comisión Permanente carece de atribuciones constitucionales para atender o dictaminar iniciativas de ley o de decreto presentadas en el receso respectivo, por lo que deberá remitir las mismas para su atención a las Cámaras correspondientes.

²⁵ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 78*.

1.3. La Cámara de Diputados.

La representación de la población por distritos y circunscripciones se concentra en la Cámara de Diputados, órgano colegiado donde convergen ciudadanos que representan diferentes sectores de la sociedad y que son electos por medio del sistema de partidos vía distrito electoral o por circunscripción a través de las listas plurinominales.

Dentro de las funciones principales de la Cámara de Diputados, además de participar en la construcción del marco jurídico que rige en el país, se encuentran las actividades relacionadas con el control evaluatorio y vigilancia sobre el adecuado ejercicio en sus funciones de los demás Poderes, así como ser garante de los derechos fundamentales, toda vez que se requiere de su aprobación para suspender las garantías consagradas en la Constitución en el país, o en un lugar determinado.

Señala Eliseo Muro que, “en todo sistema de división de poderes existe una diferencia clara de facultades y funciones. El hecho de que ahora el Congreso de la Unión pueda ejercer sus facultades de control sobre el Ejecutivo, de que tenga vida propia, no quiere decir, como algunos erróneamente lo han interpretado, que se trata de un cogobierno. A lo que se aspira es a que exista una colaboración respetuosa entre estos poderes, es decir, un equilibrio y cooperación efectiva entre ellos, de ahí que es evidente que se fortalezca el control que depende de la voluntad de los miembros del Poder Legislativo en su ejercicio como órgano fiscalizador sobre el Poder Ejecutivo.”²⁶

Al igual que el Senado de la República, este órgano legislativo participa como Cámara de origen o revisora en el proceso legislativo enmarcado en el artículo 72 Constitucional, en la atención de las iniciativas con proyecto de ley o de decreto, y tiene facultades exclusivas que se encuentran estipuladas en

²⁶ Muro, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 148 y 149.

diversos artículos constitucionales, en particular en el artículo 74 Constitucional²⁷, como son:

i) expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ii) coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; iii) aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; iv) declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución; v) conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren, y vi) revisar la Cuenta Pública del año anterior.

De la misma forma, resulta oportuno señalar que corresponde a la Cámara de Diputados conocer y discutir en primera instancia, las iniciativas relacionadas con las materias de empréstitos, contribuciones o impuestos, reclutamiento de tropas, de conformidad con el artículo 72, apartado H, Constitucional.

1.3.1. Normatividad.

La norma escrita que en México tiene vigencia y que encuentra relación con la instancia del Poder Legislativo Federal, en específico de la Cámara de Diputados, se deposita principalmente en los siguientes ordenamientos:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917.

²⁷ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74.*

- b) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de septiembre de 1999.
- c) Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010. Entrada en vigor el 01 de enero de 2011.
- d) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.
De conformidad con los artículos Tercero y Noveno Transitorios del Reglamento de la Cámara de Diputados referido en el inciso anterior, quedan sin efectos las disposiciones contenidas en el Reglamento de 1934, con excepción de aquellas relacionadas con la materia de Congreso General y de Comisión Permanente.
- e) Reglamento para la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la H. Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de abril de 2009.
- f) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.
- g) Diversos estatutos y disposiciones de carácter administrativo.

Cabe señalar, que el artículo 70 Constitucional estipula que el Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, y en el artículo 77 de la Ley Suprema, se establece que cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, y nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la mismas; de ahí el análisis constitucional para que el

Congreso de la Unión tenga su Ley Orgánica y cada Cámara tenga su Reglamento Interno.

Asimismo, es preciso indicar que al paso de las Legislaturas en la Cámara de Diputados se crearon diversos acuerdos parlamentarios para el funcionamiento interno del órgano legislativo; sin embargo, en el marco de la discusión y formación de la propuesta de Reglamento de la Cámara de Diputados que entró en vigor en enero de 2011, el legislador consideró pertinente abrogar los mismos, toda vez que se procuró que el nuevo Reglamento conjuntara todas las disposiciones reglamentarias vigentes que el órgano tenía de manera dispersa.

En ese sentido, el artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados²⁸, establece lo siguiente:

“Se abrogan los acuerdos siguientes:

- a) El Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados por el que se norman los trámites del cambio o ampliación de turnos de iniciativas o proposiciones con punto de acuerdo presentadas en las sesiones plenarias publicado en la Gaceta Parlamentaria número 1781, del miércoles 22 de junio de 2005;
- b) El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del día de las sesiones, las discusiones de los Dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de votación publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2100, del miércoles 27 de septiembre de 2006;
- c) El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los lineamientos para acreditar las

²⁸ Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo Segundo Transitorio*.

asistencias de las diputadas y los diputados a las sesiones plenarias, así como para la justificación de las inasistencias, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2100, del 27 de septiembre de 2006;

d) El Acuerdo de la Mesa Directiva, mediante el cual se especifican los criterios para las justificaciones de inasistencias y los permisos del propio órgano de gobierno en términos del artículo 20, numeral 1, inciso B) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 12 de octubre de 2006;

e) El Acuerdo de la Mesa Directiva, mediante el cual se define la fecha en que habrá de aplicarse el acuerdo que establece los lineamientos para acreditar las asistencias de las diputadas y los diputados a las Sesiones Plenarias, así como la justificación de las inasistencias, en términos del artículo 20, numeral 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 28 de octubre de 2006;

f) El Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se determina continuar observando y aplicando los acuerdos relacionados con la conducción y el funcionamiento de los trabajos del Pleno formulados por la Conferencia, en tanto se realizan las modificaciones pertinentes o en su caso, se expiden los que correspondan para la LXI Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XII, número 2848, el viernes 18 de septiembre de 2009;

g) El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, mediante el que se determina que las directivas de las comisiones deberán informar a ese órgano parlamentario sobre la asistencia de servidores públicos federales, aprobado el 28 de febrero de 2007, y

h) El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establecen las Normas relativas al funcionamiento de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados,

publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2907-IV, del martes 8 de diciembre de 2009.”

1.3.2. Composición.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados federales, de los que 300 son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 son elegidos atendiendo al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; lo anterior, de conformidad con el artículo 52 Constitucional.²⁹

Con la renovación de la Legislatura, corresponde a la Secretaría General de la Cámara de Diputados realizar el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa, así como de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, además de preparar la lista de los diputados electos a la nueva Legislatura, para los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara en la que tomarán protesta constitucional.³⁰

1.3.3. Función formal y material del órgano

Como quedó señalado en el Cuadro 1, el Legislativo Federal, a través de sus Cámaras realizan funciones formales y materiales específicas.

De esta manera, la función formal de la Cámara de Diputados junto con el Senado de la República es la emisión de normas generales, abstractas e impersonales de aplicación en la República Mexicana. Toda norma que expida el Congreso de la Unión es constitucional, siempre que no se pronuncie en contrario, en su caso, el Poder Judicial.

²⁹ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 52.*

³⁰ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 14 y 15.*

Señala Serra Rojas que, “la función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política; asimismo, es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasi legislativas”.³¹

Respecto a la función material del órgano legislativo, se realizan diversos actos materialmente administrativos, como son los que ejecutan los titulares de los órganos de gobierno de la Cámara para dirigir su régimen interior.

Por lo que hace a los actos materiales judiciales de la Cámara, ésta participa en los procedimientos relacionados con el juicio político y la declaración de procedencia, así como en las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de conformidad con el Título Cuarto de la Constitución Federal, que se denomina “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, y en las leyes reglamentarias denominadas Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.3.4. Órganos de Gobierno.

Con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de septiembre de 1999, se redefinen los órganos de dirección de la Cámara de Diputados, estableciendo los siguientes: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; no obstante, cabe señalar que el máximo órgano de decisión resulta ser el Pleno de la Cámara de Diputados, que es la instancia suprema dentro del órgano legislativo.

³¹ Serra, Andrés, *op. cit.*, nota 9, p. 566.

Los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados son instancias de dirección y control del órgano legislativo, mismos que son conformados al inicio de cada Legislatura y que tienen atribuciones específicas. En su integración se busca que todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara puedan ocupar los espacios necesarios, atendiendo a la proporcionalidad de cada Grupo Parlamentario.

1.3.4.1. Antecedentes históricos (la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política).

Previo a la reforma de 1999 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se da la pauta de creación de los actuales órganos de gobierno, funcionaba la Gran Comisión, y posteriormente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).

Por lo que respecta a la organización interna de la Cámara de Diputados, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 25 de mayo de 1979, establecieron que la Cámara contara con una Mesa Directiva, siendo sus funciones más relevantes las de preservar la libertad de las deliberaciones y cuidar de la efectividad del trabajo legislativo.

Asimismo, el otro órgano de la Cámara era la Gran Comisión, formada por los coordinadores de las diputaciones de cada una de las entidades federativas, pertenecientes al partido político que hubiere obtenido la mayoría absoluta en la Legislatura; esta Comisión tenía entre sus funciones las de proponer al Pleno la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, así como el proyecto de presupuesto anual de la Cámara.³²

³² Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 22.*

La Gran Comisión tenía entre sus atribuciones, nombrar las Comisiones Legislativas en la Cámara de Diputados; asimismo, adoptaba las medidas concernientes a las funciones de gobierno y administrativas del órgano.

De conformidad con los registros parlamentarios, en la LV Legislatura se reforma la Ley Orgánica del Congreso para crear la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante decreto publicado el 20 de julio de 1994.

Esta Comisión conformó por primera vez a los Coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios que integraban la Cámara, y de algunos diputados del grupo mayoritario. La Comisión fue creada para optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas del órgano legislativo, asimismo, que sirviera de enlace y coordinación entre los Grupos Parlamentarios.

Cabe señalar, que las atribuciones que tenía la Gran Comisión, de proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara, de designar al Oficial Mayor y Tesorero y de presentar al pleno la lista de las comisiones ordinarias y especiales, pasaron a ser responsabilidad de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Gran Comisión únicamente conservó las facultades de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país; coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités, así como nombrar a los diputados de la mayoría que se integrarían a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a los Consejeros representantes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.³³

³³ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 24.*

Esta forma organizacional de la Cámara de Diputados, en cuanto a sus órganos de gobierno, sufrió cambios significativos derivado de las elecciones federales de 1997, que obtuvo como resultado que ningún partido político tuviera la mayoría absoluta de representación en el órgano legislativo en la LVII Legislatura, situación que dio pauta para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política adoptara las funciones parlamentarias y administrativas de la Gran Comisión; además de que este órgano colegiado tuvo que abrir el espacio a la pluralidad reflejada por todas las bancadas y tomar sus decisiones por consenso y, en su caso, a través del voto ponderado considerando una similitud de votos del Coordinador del Grupo Parlamentario con el número total de integrantes de toda la bancada.

No obstante, al observar un nuevo panorama en la composición de la Cámara y de tomar en cuenta que la normatividad interna en ese momento presentaba lagunas legales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de los órganos de gobierno, las cuales ya no correspondían a la realidad política que el Congreso reclamaba, el legislador consideró pertinente expedir una nueva Ley Orgánica del Congreso General, en septiembre de 1999.

Esta Ley extinguió a la Gran Comisión y a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, estableciendo en su lugar la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, que junto a la Mesa Directiva son los órganos de gobierno que actualmente funcionan.

1.3.4.2. La Mesa Directiva.

Es la instancia de gobierno del órgano legislativo, encargada de conducir y llevar a cabo el adecuado desarrollo de las Sesiones del Pleno de manera imparcial y objetiva, respecto a los debates, discusiones y votaciones que se presenten en una Sesión, vigilando que la actuación de los diputados se ajuste a los principios constitucionales y a la normatividad interna de la Cámara.

Este órgano adopta sus decisiones a través del consenso de sus integrantes, no obstante de que se contempla el voto ponderado cuando no exista tal acuerdo; esto es, el diputado que integra la Mesa Directiva representará el número de votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. Incluso se prevé el voto de calidad del Diputado Presidente cuando persista el empate en la votación respectiva.

Está integrada por un Presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, que durarán en su cargo un año de ejercicio constitucional de la Legislatura correspondiente, previa postulación de los Grupos y la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Derivado de la polarización en la integración de la Cámara de Diputados, los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de diputados al interior de la Cámara, tienen el derecho de ocupar la Presidencia de la Mesa Directiva por un año en la Legislatura, asegurando el cargo de dirección y conducción de los trabajos en el Pleno, entre otras atribuciones.³⁴

El Presidente de la Mesa Directiva, deberá garantizar en todo momento el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo. Asimismo, tiene a su cargo, la representación de la Cámara de Diputados en las relaciones institucionales con el Senado de la República y con los otros dos Poderes de la Unión, además de tener la representación protocolaria respecto a la diplomacia parlamentaria.

De conformidad con el artículo 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Mesa Directiva: i) interpretar las normas relacionadas con la actividad parlamentaria; ii) formular el orden del día para las sesiones; iii) determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; iv) elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio

³⁴ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17, numerales 1 y 7.*

de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; entre otras.³⁵

Cabe señalar, que durante el desarrollo de las sesiones, es el Presidente de la Mesa Directiva quien realiza la interpretación del marco jurídico para el adecuado funcionamiento de las reuniones de la Cámara, por lo que las posturas y fijaciones se adoptan unipersonalmente, y no como órgano colegiado.

1.3.4.3. La Junta de Coordinación Política.

Es el órgano de gobierno que guarda la representación de todos los Grupos Parlamentarios que participan en una Legislatura, a través del Coordinador de la bancada respectiva. Dicho órgano, busca impulsar los entendimientos y convergencias políticas dentro de la Cámara de Diputados, a efecto de alcanzar los acuerdos que resulten necesarios y de esta forma, dar atención prioritaria a los asuntos de interés de todas las bancadas.

Si ningún Grupo Parlamentario cuenta con la mayoría absoluta en la integración del órgano, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política será rotativa, esto es, los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados, ocuparan por un año la Presidencia del órgano de gobierno³⁶.

Corresponde a la Junta de Coordinación Política, entre otros puntos, lo siguiente: i) impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas parlamentarias y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas para agilizar el trabajo legislativo; ii) presentar los proyectos de puntos de acuerdo sobre la posición política de la Cámara de

³⁵ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 20.*

³⁶ Sobre la Presidencia de la Junta de Coordinación Política, Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 31, numerales 3 y 4; y 36.*

Diputados; iii) proponer la integración de las Comisiones Legislativas; iv) aprobar el anteproyecto del presupuesto anual del órgano legislativo; v) proponer la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, entre otros.³⁷

El órgano adoptará sus decisiones por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado.

1.3.4.4. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Es el órgano de gobierno integrado por los Coordinadores Parlamentarios de todas las bancadas representadas en la Cámara, esto es, los integrantes de la Junta de Coordinación Política y por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien preside la Conferencia.

De conformidad con el artículo 38, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a este órgano de gobierno: i) establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones conforme las agendas de los Grupos Parlamentarios; ii) verificar las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; iii) proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera; iv) impulsar el trabajo de las Comisiones Legislativas; v) proponer al Pleno los nombramientos de Secretario General y del Contralor de la Cámara, entre otros.³⁸

³⁷ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 34.*

³⁸ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 38.*

El órgano adopta sus decisiones por consenso, y si no se alcanza éste se emplearía el sistema de voto ponderado. Cabe señalar que el Presidente de la Conferencia únicamente podrá emitir su voto cuando se presente el escenario de un empate en la votación.

1.3.5. Órganos de apoyo técnico (Comisiones Legislativas).

El origen de las Comisiones Legislativas en nuestro país siguió el modelo aplicable en España, en específico por el funcionamiento de las Cortes de Cádiz.

Señala Eliseo Muro que, “en los inicios del constitucionalismo, el órgano legislativo se organizó como una asamblea única, caracterizada por el trabajo lento. Fue entonces cuando se procedió a instituir en secciones o comisiones, figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo”.³⁹

Las Comisiones del Congreso de la Unión encuentran regulación desde la Constitución de Cádiz de 1812, y al paso del tiempo con la intención de crear cuerpos especializados al interior del órgano legislativo, se fue modificando la norma hasta llegar al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, que al igual sufrió diversas reformas, pero que guardó vigencia hasta diciembre de 2010 por lo que hace a especificaciones de las comisiones, previo a la entrada en vigor del Reglamento de la Cámara de Diputados, de enero de 2011.

Asimismo, estos órganos de apoyo técnico se guiaron bajo las Leyes Orgánicas del Congreso General, de 1979, 1994 y 1999 (vigente), que al igual que los reglamentos, determinaron aspectos relacionados con las Comisiones, como la cantidad que funcionarían de manera ordinaria o permanente, así como sus atribuciones y funciones.

³⁹ Muro, Eliseo, *op. cit.*, nota 26, p. 169.

La diversidad de asuntos que atiende la Cámara de Diputados es considerable, y en la práctica se complica que todos los legisladores puedan conocer y analizar debidamente los proyectos que presentan otros diputados, los que se envían de la otra Cámara, de las legislaturas locales y del Ejecutivo Federal; en ese sentido, es que para tener una mejor organización al interior y con el propósito de que todos los asuntos sean valorados y atendidos, es que funcionan estos órganos internos.

Sobre el tema, señala Ma. Amparo Casar que, “el sistema de Comisiones fomenta la participación más activa de los miembros de la legislatura. Mientras la probabilidad de un congresista de influir de manera decisiva sobre el resultado de las deliberaciones del pleno es generalmente baja, ésta aumenta considerablemente en las reuniones de Comisiones. El trabajo en grupos pequeños de legisladores les permite impactar la toma de decisión de manera mucho más efectiva y directa.”⁴⁰

Al respecto, se presenta en la estructura organizacional de la Cámara, la constitución de órganos de apoyo técnico o Comisiones Legislativas diferenciadas por orden temático, las cuales estarán conformadas por legisladores de todas las corrientes políticas, que de alguna forma y en el mejor de los escenarios conozcan la materia de estudio de la Comisión correspondiente.

En el tiempo que dura una Legislatura, en la Cámara de Diputados funcionan las Comisiones Ordinarias o permanentes, Especiales y de Investigación, así como diversos Grupos de Trabajo, Comités y Grupos de Amistad, lo anterior de conformidad con los artículos 39, 40, 41, 42, 44, 46 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴¹.

⁴⁰ Casar, Ma. Amparo, *Los Sistemas de Comisiones en los Reglamentos Parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, México, CIDE, Número 83, p. 3.

⁴¹ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 39, 40, 41, 42, 44, 46 y 132*.

Resulta conveniente referir de manera sucinta cuáles son las principales atribuciones y facultades de estos órganos, así como el tiempo que duran en funciones, tal como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Órganos de Apoyo Técnico		
Órgano	Atribuciones	Duración
Comisiones Ordinarias o Permanentes	Tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio; su competencia se corresponde en lo general a las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Permanente (Legislatura) Por disposición legal.
Comisiones Especiales	Se hacen cargo de un asunto específico; se crean mediante acuerdo que establezca su objeto y el plazo para realizar las tareas encomendadas.	Temporales. Se fija en el acuerdo de creación.
Comisiones de Investigación	Investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.	Temporales. Se fija en el acuerdo de creación. Se establecen con carácter transitorio.
Comisiones Bicamerales	Instancias que auxilian a las Cámaras de Senadores y de Diputados respecto a una o más actividades. Las integran senadores y diputados.	Permanente (Por disposición legal) y Temporales (Se fijan en el acuerdo de creación).
Comités	Auxilian en las actividades de la Cámara respecto a actividades diferentes a las Comisiones.	Permanente (Por disposición legal) y Temporales (Se fijan en el acuerdo de creación).

<p>Grupos de Amistad</p>	<p>Atención y seguimiento a los vínculos bilaterales con órganos de representación de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.</p>	<p>Permanente (Legislatura)</p>
---------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------

Cada una de las Comisiones Legislativas, Comités y Grupos de Amistad son instancias que tienen funciones y responsabilidades específicas para el adecuado funcionamiento de la Cámara de Diputados; no obstante, con el objeto de encuadrar los objetivos de esta investigación a los resultados esperados, se pondrá especial énfasis en el análisis y revisión del funcionamiento de las Comisiones Ordinarias o Permanentes.

1.3.5.1. Las Comisiones Ordinarias.

Son los órganos de apoyo técnico con los que cuenta la Cámara de Diputados de manera permanente al paso de las Legislaturas.

Al respecto, señala Benito Nacif que, “el sistema de comisiones permanentes adoptado por el Congreso mexicano desde el siglo XIX constituye un arreglo institucional diseñado para potenciar las capacidades legislativas de las Cámaras. Al establecer paneles de legisladores con el poder de dictaminar iniciativas relacionadas con áreas específicas de política, el sistema de comisiones permanentes crea incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones. Más aún, el sistema de comisiones permanentes promueve la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores al proporcionar a los integrantes de las comisiones cierto grado de independencia respecto a las mayorías en el pleno”.⁴²

⁴² Nacif, Benito, *El sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE, Número 116, p. 3.

La competencia de éstas Comisiones se corresponde en lo general a las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Refiere Luisa Béjar que “formalmente las comisiones ordinarias o permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las Cámaras del Congreso. Esto las distingue de las creadas sólo en forma transitoria – generalmente con funciones de investigación o de carácter jurisdiccional - y, por lo mismo, destinadas a desaparecer una vez agotada su encomienda”.⁴³

Cabe señalar, que en el transcurso de la elaboración del presente trabajo de investigación, la LXII Legislatura aprobó sendas reformas al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incrementar el número de Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados, que deberán funcionar con el carácter permanente al paso de las legislaturas, pasando de ser 44 a 56 Comisiones Ordinarias, además de realizar cambios en la denominación en algunas de ellas. Al respecto, se sugiere consultar los Decretos en la materia aprobados por el Congreso de la Unión y publicados en el Diario Oficial de la Federación.⁴⁴

Atendiendo a las reformas descritas, la Cámara de Diputados contará con las siguientes Comisiones Ordinarias:

⁴³ Béjar, Luisa, *Las Comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina*, en Espinoza, Ricardo y Weldon, Jeffrey (Coords.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Serie Conocer para Decidir, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 30.

⁴⁴ Sobre la nueva composición de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados aprobada por la LXII Legislatura, véase publicaciones de Decretos aprobados por el Honorable Congreso de la Unión, por los que se reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación de fechas 08 y 17 de octubre de 2012*.

I. Agricultura y Sistemas de Riego	XIX. Desarrollo Rural	XXXVII. Población
II. Agua Potable y Saneamiento	XX. Desarrollo Social	XXXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública
III. Asuntos Frontera Norte	XXI. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	XXXIX. Protección Civil
IV. Asuntos Frontera Sur-Sureste	XXII. Economía	XL. Puntos Constitucionales
V. Asuntos Indígenas	XXIII. Educación Pública y Servicios Educativos	XLI. Radio y Televisión
VI. Asuntos Migratorios	XXIV. Energía	XLII. Recursos Hidráulicos
VII. Atención a Grupos Vulnerables	XXV. Equidad y Género	XLIII. Reforma Agraria
VIII. Cambio Climático	XXVI. Fomento Cooperativo y Economía Social	XLIV. Relaciones Exteriores
IX. Ciencia y Tecnología	XXVII. Fortalecimiento al Federalismo	XLV. Salud
X. Competitividad	XXVIII. Ganadería	XLVI. Seguridad Pública
XI. Comunicaciones	XXIX. Gobernación	XLVII. Seguridad Social
XII. Cultura y Cinematografía	XXX. Hacienda y Crédito Público	XLVIII. Trabajo y Previsión Social
XIII. Defensa Nacional	XXXI. Infraestructura	XLIX. Transparencia y Anticorrupción
XIV. Deporte	XXXII. Justicia	L. Transportes
XV. Derechos de la Niñez	XXXIII. Juventud	LI. Turismo, y
XVI. Derechos Humanos	XXXIV. Marina	LII. Vivienda
XVII. Desarrollo Metropolitano	XXXV. Medio Ambiente y Recursos Naturales	
XVIII. Desarrollo Municipal	XXXVI. Pesca	

Aunado a lo anterior, la Cámara de Diputados cuenta con 4 Comisiones Ordinarias, que por tener funciones y características diferentes no entran en la relación que precede, mismas que se señalan a continuación:

1. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que se encarga de adecuar la normatividad interna de la Cámara, realizar estudios sobre las disposiciones normativas y de valorar las propuestas legales que se presenten en la materia.

2. La Comisión del Distrito Federal, que se encarga de realizar la valoración técnica y jurídica sobre las propuestas de reformas que guarden relación con lo estipulado en el apartado A, del artículo 122 Constitucional, como son: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente

conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

3. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que se encarga de realizar las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente Ley Reglamentaria. En ese sentido, la Comisión deberá coordinar las relaciones con la Auditoría Superior de la Federación, evaluar su desempeño, además de solicitarle que le informe sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.

Dentro de sus principales atribuciones, se encuentran: i) recibir de la Mesa Directiva de la Cámara la Cuenta Pública y remitirla a la Auditoría Superior de la Federación; ii) presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe del Resultado; iii) evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación, respecto a sus atribuciones y ejecución de las auditorías; y iv) presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, entre otras.⁴⁵

4. La Comisión Jurisdiccional, que se encarga de las funciones a que se refiere la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Con el incremento de estos órganos colegiados, a partir de la LXII Legislatura funcionarán 56 Comisiones Ordinarias; no obstante, la última reforma a la Ley Orgánica publicada el 17 de octubre de 2012, abre la posibilidad de que la Cámara de Diputados pueda contar con las Comisiones Ordinarias y Especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones; situación que pone de manifiesto que en próximas Legislaturas, los diputados tengan la facultad de acordar la creación de más Comisiones, independientemente del listado que se contempla en el artículo 39 de la Ley en comento.

⁴⁵ Véase *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículos 76 y 77.*

Las Comisiones tienen atribuciones y funciones específicas; se encuentran clasificadas por orden temático, y tienen como principal función, atender y valorar las propuestas de reformas legales presentadas por los sujetos con facultad constitucional para iniciar leyes, que durante el transcurso de la Legislatura son enviadas al seno de las mismas, siendo responsables de acordar la viabilidad técnica y jurídica de los proyectos a través de dictámenes en sentido positivo o negativo, que al aprobarse se remitirán a la Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo, para que se incluyan a discusión y votación por el Pleno Camaral.

Señala Luisa Béjar, al referirse a la importancia que tienen las Comisiones Ordinarias en el proceso de construcción de la ley, “en ellas, más que en el pleno, se dispone el espacio para informar, discutir, y en su caso negociar las iniciativas presentadas a consideración de la asamblea. Esta estimación es válida sobre todo en contextos presidenciales en los que el partido en el gobierno no cuenta con los votos necesarios para asegurar por sí solo la aprobación de sus propuestas legislativas. Por ello, son portadoras de poderes de ninguna manera desdeñables, aun cuando su actuación no se encuentre exenta de otros factores.”⁴⁶

1.3.5.2. Composición.

Las Comisiones Ordinarias deberán quedar constituidas en el transcurso del primer mes de ejercicio de la Legislatura⁴⁷; en la mayoría de los casos estarán integradas hasta por treinta diputados, buscando la representación de todos los Grupos Parlamentarios, salvo las Comisiones Ordinarias de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, que podrán conformarse por más

⁴⁶ Béjar, Luisa, *Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones*, en Luisa Béjar (Coord.), *Qué hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones*, 1a. ed., México, Serie Conocer para Decidir, H. Cámara de Diputados, UNAM, Miguel Ángel PORRÚA, 2009, pp. 70 y 71.

⁴⁷ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 43*.

diputados, atendiendo al principio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios.

Asimismo, la Comisión Ordinaria de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integrará por 20 diputados, mientras que la Comisión Ordinaria Jurisdiccional estará integrada por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, esta última designará a la Sección Instructora cuando se requiera.

Cabe señalar, que por disposición legal, los diputados federales podrán ser integrantes de hasta tres Comisiones Ordinarias, y que los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no podrán integrar dichas Comisiones.

Corresponde a la Junta de Coordinación Política, proponer al Pleno de la Cámara de Diputados, los acuerdos de como se integrarán las Comisiones Legislativas, esto es, los diputados que serán Presidentes, los Secretarios y los integrantes, tomando en cuenta la pluralidad representada en el órgano legislativo, así como la proporción que representan los Grupos Parlamentarios en el Pleno.

Sobre el tema, refiere Luisa Béjar que, “más que de la comprobación de experiencia y profesionalidad en el trabajo, la adquisición de una presidencia de Comisión en cualquiera de las Cámaras depende de la lealtad mostrada hacia el partido durante el paso por cargos vinculados con su estructura directiva, por la burocracia gubernamental nutrida de sus filas, o por otros puestos de representación. Esto, cuando no depende de la conexión con redes políticas y sociales atentas a participar en el reparto de plazas bajo el control de la organización”.⁴⁸

Al respecto, es preciso señalar que al inicio de la Legislatura, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios tienen una tarea complicada en el

⁴⁸ Béjar, Luisa, *op. cit.*, nota 43, pp. 93 y 94.

proceso de negociación para acordar la distribución de las Comisiones, toda vez que existen Comisiones Permanentes que tienen un peso significativo de las que todos los Grupos Parlamentarios quisieran presidir, además de la importancia que significa para una bancada poder contar con el mayor número de presidencias en Comisiones.

Asimismo, se debe considerar que las Comisiones Ordinarias reciben una serie de prerrogativas para su adecuado funcionamiento, como es la prestación de oficinas de trabajo, recursos humanos, techo presupuestal y apoyos específicos.⁴⁹

Con relación al tema de la representación de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones, señala Eliseo Muro, que “el número de comisiones trasciende a la naturaleza técnica para convertirse en una cuestión política. Se toman en cuenta las aptitudes de las personas, sus conocimientos, competencia, preferencias y el interés político de los Grupos Parlamentarios. Esto se refleja en la composición de los plenos de las cámaras y en la organización de las comisiones: la garantía de las minorías en la representación política. De ahí que el principio de pluralismo adquiera importancia, por lo que se ha introducido en la Ley Orgánica del Congreso General, que la representación de dichos Grupos en las comisiones se ajuste a la proporción que les corresponda”.⁵⁰

Es importante hacer mención, que la normatividad vigente contempla la existencia en la composición del órgano legislativo, de “diputados sin partido”.

Los “diputados sin partido” adquieren tal posición cuando no se inscriben o dejan de formar parte de un Grupo Parlamentario sin que se integren a otro existente. Sobre el punto que nos ocupa, si bien es cierto que al diputado sin partido se le deben reconocer todas las consideraciones al igual que los

⁴⁹ Corresponde al Comité de Administración, proporcionar los recursos a las Comisiones, véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 147*.

⁵⁰ Muro, Eliseo, *op. cit.*, nota 26, p. 227.

diputados que sí forman parte de los Grupos Parlamentarios, en el escenario de las Comisiones, si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía cuando se conformó la Comisión respectiva, se contempla la facultad del Coordinador de la bancada correspondiente para solicitar la sustitución de dicho diputado.⁵¹

Por lo anterior, es preciso señalar que en el sistema de Comisiones del Congreso Mexicano, exclusivamente formaran parte en la integración de estas instancias legislativas, los diputados que pertenecen a los Grupos Parlamentarios representantes de los partidos políticos, reflejando una partidocracia jerarquizada; por lo que se deja de lado la participación y representación de los diputados sin partido en estos órganos colegiados.

Sobre el tema, comenta el Dr. Fernando Pérez Correa, que “los nuevos Reglamentos de las Cámaras del Congreso, contribuyen a mejorar el funcionamiento interno de las Cámaras, salvo que presentan un defecto fundamental, ponen por encima de las funciones del Estado la defensa de los intereses de los partidos políticos, toda vez que suprimen la representación plena de los diputados independientes en los espacios deliberativos; esto es, se sacrifica la libertad personal y de representación, a los intereses de los partidos políticos”.⁵²

Ahora bien, para facilitar el trabajo de éstos órganos al interior de la Cámara, se contempla la existencia de un aparato técnico, bajo la estructura de un Secretario Técnico y de asesores parlamentarios que desarrollan diversas actividades y contribuyen en el trabajo interno, para dar cumplimiento a las atribuciones que legalmente le son conferidas a dichos órganos.

⁵¹ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 30 y 43, numeral 6.*

⁵² Comentario aportado al presente trabajo por el Dr. Fernando Pérez Correa, Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Señala Ma. Amparo Casar, cuando se refiere a la importancia que tienen los grupos de asesores de comisiones en las Cámaras de Diputados de diferentes países de América Latina que, “el staff parlamentario se ha revelado como una variable de gran importancia por diversas razones. En primer lugar porque otorga herramientas a los diputados para adentrarse en temas de gran complejidad que requieren de una especialización y expertise en tal número de campos que no puede pedirse a los integrantes de la Cámara. En segundo lugar ha sido la manera de disminuir las diferencias entre las burocracias profesionales del Congreso y del ejecutivo para poder equilibrar ambos poderes. Finalmente es el medio más idóneo, y debiera serlo en especial para aquellos congresos que no cuentan con reelección, para mantener una mínima memoria institucional del trabajo legislativo”.⁵³

Cabe señalar, que es atribución de la Presidencia de la Comisión hacer la designación del Secretario Técnico y de los asesores parlamentarios y demás personal de apoyo, en el que se deja abierta la ocupación a personal del servicio de carrera, de base o externo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, fracción XV, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El Reglamento dispone que las Comisiones contarán con asesores parlamentarios de carrera que proporcionará el Comité de Administración. De la misma forma, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados⁵⁴, establece que la Comisión deberá contar con una unidad denominada de Asistencia Parlamentaria en la que estarán integrados los funcionarios del servicio que de manera directa les auxiliarán en el ejercicio de sus funciones, en el que incluso se estipula que el Secretario Técnico deberá formar parte del servicio de carrera.

No obstante, en la actualidad son mínimas las Comisiones que cuentan con asesores que acreditaron las primeras etapas de admisión al servicio de

⁵³ Casar, Ma. Amparo, *op.cit.*, nota 40, p. 17.

⁵⁴ Véase *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, Artículos 66 y 67.

carrera de la Cámara de Diputados, mismo que no se encuentra implementado plenamente; además de que los diputados Presidentes de las Comisiones, actúan discrecionalmente al momento de elegir al equipo de colaboración y trabajo de los órganos.

1.3.5.3. Funciones.

Como quedó señalado en el Cuadro 2, dentro de las principales atribuciones de los órganos de apoyo técnico se encuentra la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones sobre los asuntos que la Presidencia de la Cámara de Diputados les turna, así como la tarea de control evaluatorio, de conformidad con el artículo 93 Constitucional.

Al respecto, señala Cecilia Mora-Donatto que, “el dictamen es un documento muy significativo en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley. De un buen trabajo en comisión que permita redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes en relación con la iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del Pleno”.⁵⁵

De la misma forma, refiere Benito Nacif que, “la esfera de autoridad de las comisiones legislativas es bastante extensa. No existen restricciones a su capacidad de introducir cambios a las iniciativas en la preparación de los dictámenes. Más aún, en la práctica las Comisiones han contado con completa discrecionalidad para decidir si una iniciativa llega al pleno de la Cámara”.⁵⁶

Durante el transcurso que dura una legislatura, las Comisiones Ordinarias deberán cumplir con determinadas tareas, que se establecen en diversas

⁵⁵ Mora-Donatto, Cecilia, *¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura*, en Béjar, Luisa (Coord.), *Qué hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones*, 1a. ed., México, Serie Conocer para Decidir, H. Cámara de Diputados, UNAM, Miguel Ángel PORRÚA, 2009, p. 23.

⁵⁶ Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 42, p. 2.

disposiciones normativas, en particular en los artículos 45, numeral 6, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁵⁷, entre las que se encuentran:

- a) Elaborar los proyectos de dictamen en sentido positivo o negativo sobre las iniciativas de ley o decreto, minutas y proposiciones con punto de acuerdo, que la Mesa Directiva turna, atendiendo a la competencia de estudio de cada Comisión.
- b) Elaborar los proyectos de opinión sobre las iniciativas de ley o decreto, minutas y proposiciones con punto de acuerdo, que la Mesa Directiva turna, atendiendo a la competencia de estudio de cada Comisión.
- c) Elaborar los programas anuales de trabajo;
- d) Elaborar los informes semestrales de actividades, así como el informe final;
- e) Mantener el archivo de los asuntos turnados;
- f) Sostener una reunión ordinaria por lo menos una vez al mes;
- g) Aprobar las Actas de las reuniones celebradas;
- h) Decidir la constitución e integración de subcomisiones y grupos de trabajo;
- i) Analizar el Informe del Ejecutivo Federal, respecto al estado que guarde el respectivo ramo;
- j) Solicitar la comparecencia de servidores públicos, invitaciones a reuniones de trabajo o encuentros, para solicitar información sobre los asuntos de competencia de la Comisión; y

⁵⁷ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 45, numeral 6; y Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 158.*

- k) Realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia.

Respecto a las atribuciones enlistadas en el párrafo anterior, la normatividad interna de la Cámara de Diputados, establece las características y particularidades que en cada caso deberá seguir la Comisión Legislativa para dar cumplimiento a las mismas. En ese sentido, se recomienda observar el Título Quinto “De los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento”, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Señala Cecilia Mora-Donatto que, “el trabajo sustantivo de las comisiones y, en consecuencia, de los legisladores, radica en la correlación que exista entre el programa anual de trabajo que es el reflejo sectorial del Programa Legislativo y los dos informes semestrales que, de manera anual, deben presentar las comisiones parlamentarias a la Conferencia. De la correspondencia, coherencia y seguimiento de dichos instrumentos debe derivar el proceso de evaluación del trabajo de los legisladores en las comisiones”.⁵⁸

1.3.5.4. Problemática.

Mucho se ha hablado de la situación del órgano legislativo, respecto a su funcionalidad y productividad que debiera de mantener como una de las instituciones más importantes del país.

Al ser un ente que guarda la representación de la sociedad a nivel nacional, en donde se discuten y analizan los problemas que aquejan al país, resulta natural que sea un órgano que es observado y exigido constantemente por la sociedad en su conjunto.

⁵⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 55, pág. 36.

En la actualidad, el órgano legislativo se encuentra calificado de manera negativa, pareciera que la función de legislar y el órgano en su conjunto se encuentran sumergidos en un bache de opacidad e incertidumbre, toda vez que durante los tres años de ejercicio que dura una legislatura, las decisiones que se adoptan corresponden a los acuerdos políticos que lleguen los Grupos Parlamentarios, en donde la mayoría de las veces sale beneficiado el partido con mayor representatividad en el órgano y no necesariamente corresponde a un sobresaliente ejercicio de las funciones legislativas como órgano colegiado.

De esta manera, uno de los problemas que se ha detectado al interior de la Cámara de Diputados, es la capacidad de atención y resolución del número considerable de propuestas de reformas que son presentadas y turnadas a las Comisiones Ordinarias, mismas que en su mayoría quedan al final de la Legislatura en los registros parlamentarios, como asuntos pendientes de atención.

No obstante, resultaría ocioso querer determinar el grado de funcionalidad del órgano legislativo a través de un ejercicio de medición, al relacionar el número total de iniciativas presentadas en una Legislatura, con el número total de iniciativas atendidas o dictaminadas, toda vez que el tema va más allá de los números positivos o negativos que pudiera arrojar dicho ejercicio. Lo importante es que la Cámara de Diputados resuelva el mayor número de iniciativas que sean de plena utilidad a la sociedad, así como el perfeccionamiento de la regulación de las instituciones, además de mejorar el cumplimiento de las responsabilidades y funciones que el órgano tiene conferidas por Ley.

Señala Cecilia Mora-Donatto que, “la manera más fácil y recurrente de evaluar a los Congresos ha sido la de contabilizar el número de leyes que son capaces de aprobar en una legislatura; esto puede ser aceptable o no. A nuestro juicio, este tipo de evaluación es parcial; porque si bien refleja el número de productos aprobados por el Legislativo, deja de lado una amplísima gama de actividades

y labores que entrañan funciones tan relevantes como: la representación, el control, la evaluación y la fiscalización que no son, por su propia naturaleza, cuantificables, pero que son por demás relevantes en el contexto de un sistema democrático y representativo”.⁵⁹

Sobre este punto en particular, en el transcurso de una Legislatura las Comisiones Ordinarias encuentran una serie de dificultades para atender de manera satisfactoria cada una de sus atribuciones y responsabilidades.

Se han detectado dos tipos de problemáticas que afectan directamente al órgano legislativo y a las Comisiones de manera particular: los factores políticos, relacionados con el papel del cargo de diputado federal, y los aspectos técnicos, que tienen que ver con las habilidades técnicas y jurídicas del cuerpo técnico y asesores de las Comisiones; entornos que se abordarán a detalle en el Capítulo II del presente trabajo de investigación.

A lo anterior, se debe sumar la intensa actividad que se desarrolla en los períodos ordinarios de la Cámara, en donde las Comisiones Ordinarias presentan un incremento significativo en sus labores y en donde se acentúan los obstáculos que impiden a las mismas tener resultados sobresalientes.

Esto se complica, cuando los problemas para la generación de acuerdos pasan a formar parte de las discusiones en el Pleno del órgano legislativo, en razón de que las propuestas de reforma se traban y no es posible armonizar las reformas legales que requiere el país.

1.3.6. Unidades Administrativas.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de septiembre de 1999, se modificó la estructura

⁵⁹ Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 55, p. 61.

administrativa y técnica de la Cámara de Diputados, dejando de funcionar la Oficialía Mayor y la Tesorería. En su lugar, se establecieron la Secretaría General y dos Secretarías dependientes de ésta relacionadas con los Servicios Parlamentarios y los Servicios Administrativos y Financieros.

1.3.6.1. Antecedentes del aparato administrativo. Reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento de la Cámara de Diputados.

El aparato administrativo de la Cámara de Diputados ha sufrido cambios en su estructura y funcionamiento. Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General que guarda vigencia, las actividades relacionadas con los aspectos administrativos y técnicos eran llevadas por unidades que designaban los órganos de gobierno que funcionaban en ese momento.

De esta manera, al situarse en ese período de tiempo, existía una Oficialía Mayor y una Tesorería, que llevaban a cabo los servicios parlamentarios y administrativos y financieros; además figuraban los Comités de Administración, de Biblioteca y el de Asuntos Editoriales. Respecto a los órganos referidos, los titulares y/o integrantes eran designados por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Gran Comisión.

Es en la LV Legislatura, en mayo de 1994, que se expide el Manual de Organización de las Áreas Administrativas de la Cámara de Diputados, con la finalidad de fortalecer las funciones y tener un adecuado desempeño de las áreas administrativas. Conforme a lo estipulado en ese Manual, el aparato administrativo de la Cámara estuvo integrado de la siguiente manera⁶⁰:

- Dependiendo de la Presidencia de la Gran Comisión quedó la Unidad de Promoción Voluntaria, la Coordinación de Asesores y la Dirección General de Comunicación Social.

⁶⁰ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 23.*

- De la Secretaría Ejecutiva de la Gran Comisión, se hizo depender a la Dirección General de Apoyo Parlamentario, la Dirección General de la Crónica Parlamentaria y la Dirección General de Relaciones Públicas.
- La Oficialía Mayor quedó conformada con la Dirección General de Proceso Legislativo, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Personal, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios; y la Dirección General de Resguardo y Seguridad.
- A la Tesorería General se adscribieron la Dirección General de Finanzas, la Dirección General de Contabilidad y Cuenta Comprobada, la Dirección General de Programación y Presupuesto y la Coordinación Financiera del Programa de Reconstrucción, creada a raíz del incendio ocurrido el 5 de mayo de 1989.
- La Contraloría General quedó integrada con dos subcontralorías: la de Auditoría Financiera y la de Auditoría Administrativa, y una Coordinación de Organización y Métodos.

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994 y la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, muchas de las funciones y atribuciones de la Gran Comisión pasan a pertenecer a éste órgano de creación, entre ellas la propuesta de designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

Sin embargo, como fue referido previamente en el presente trabajo de investigación, tras las complicaciones que surgieron al interior de la Cámara cuando cambia la integración política del órgano, los legisladores se vieron en la necesidad de expedir una nueva Ley Orgánica en septiembre de 1999.

Este nuevo ordenamiento legal trajo consigo la desaparición de la Oficialía Mayor y de la Tesorería, creando en su lugar la Secretaría General y las Secretarías de Servicios.

La Ley Orgánica de 1999 sentó las bases para contar con una organización técnica y administrativa más moderna, especializada, diferenciada y profesional, orientada a consolidar una transformación de largo alcance y funcionalidad en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros que apoyan el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.⁶¹

En abril de 2000, se aprueba el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que consideró la creación de ciertas unidades administrativas, que a continuación se señalan:⁶²

- Secretaría General: la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios: las Direcciones de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, Servicios a la Sesión, Comisiones y Comités, Diario de los Debates, Archivo, Bibliotecas y los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y Sociales y de Opinión Pública.
- Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros: las Direcciones de Recursos Humanos; Tesorería; Recursos Materiales; Servicios Generales y de Informática; Jurídica y Seguridad; y las oficinas de Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

⁶¹ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 25.*

⁶² *Idem.*

Cabe señalar, que como resultado de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la Cuenta Pública del ejercicio 2003, respecto a la necesidad de que la Cámara de Diputados efectuara un proceso de reingeniería a su estructura general de organización, la LIX Legislatura promovió a través de la Secretaría General un conjunto de acciones para llevar a cabo un programa de transformación institucional, mediante un conjunto de estrategias y acciones enmarcadas en un proceso de reingeniería organizacional y cambio administrativo.⁶³

Mediante acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de fecha 04 de noviembre de 2005, por el que se autoriza la Reingeniería de la estructura Organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, se acordó mejorar el esquema organizacional y el funcionamiento de las áreas para que las mismas pudieran ofrecer servicios más eficientes y oportunos. Lo anterior dio pauta a generar un nuevo Manual General de Organización, que fue perfeccionándose al paso de las LIX, LX y LXI Legislaturas.

En cada una de las Legislaturas referidas se definieron los programas y acciones que se deberían realizar para la modernización y el fortalecimiento institucional de la Cámara de Diputados.⁶⁴

Paralelamente a los programas institucionales, para el fortalecimiento institucional del órgano legislativo, en junio de 2007 se celebró un convenio de donación con el Banco Mundial que consideró en su Fase I, la ejecución de tres componentes, la integración de un sistema de Información y Archivos, el

⁶³ Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados, p. 43.

⁶⁴ Véase a) Programa de Modernización y Reingeniería Organizacional de la Cámara de Diputados (LIX), b) Programa de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional de la Cámara de Diputados (LX), y c) Programa de Fortalecimiento Institucional y de Mejora de la Gestión Administrativa de la Cámara de Diputados (LXI), en *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados*, pp. 45-48.

fortalecimiento institucional de los Centros de Estudios y el Comité de Información, Gestoría y Quejas, así como un Sistema de Administración y Finanzas, a través de la adquisición e implementación de una plataforma tecnológica. Convenio que arrojó resultados positivos para la institución.⁶⁵

Dentro de los últimos cambios que ha tenido la estructura organizacional de la Cámara de Diputados, derivan del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de marzo de 2010, por el que se autoriza el rediseño del aparato administrativo del órgano legislativo, en la búsqueda de hacer más efectivo el trabajo legislativo, aprobándose a finales de enero de 2011, un nuevo Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.

1.3.6.2. La Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.

- Secretaría General.

De conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados contará con una Secretaría General, para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras.

Cabe señalar, que el nombramiento de Secretario General es aprobado por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el que se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la Sesión en que se someta a consideración esa propuesta.

⁶⁵ Véase Convenio de Colaboración con el Banco Mundial Fase I, en *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados*, pp. 53-77.

En el artículo 48 de la Ley referida, se establecen las atribuciones del Secretario General, entre las que se encuentran⁶⁶: i) preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara; ii) fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; iii) dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, e iv) informar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

La Secretaría General coordina la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros, que garanticen que los apoyos para los Órganos de Gobierno, las sesiones y el trabajo de Comisiones y Comités, se otorguen con imparcialidad y calidad, con apego al marco jurídico aplicable; así como proponer y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, racional y transparente de los recursos de la Cámara.⁶⁷

Asimismo, de conformidad con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, corresponde a la Secretaría General, entre otras atribuciones, las siguientes: i) someter a la aprobación de los Órganos de Gobierno correspondientes el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Cámara y vigilar su ejercicio; ii) cumplir y vigilar que se atiendan las instrucciones y acuerdos de naturaleza administrativa, financiera y parlamentaria que emitan los Órganos de Gobierno; iii) dirigir, organizar y supervisar los programas y actividades de las Unidades Administrativas bajo su adscripción; iv) promover acciones para la modernización de la administración

⁶⁶ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 48*.

⁶⁷ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 169*.

de la Cámara, e v) intervenir en la planeación, organización, integración, desarrollo y regulación del Servicio de Carrera.

- *Secretaría de Servicios Parlamentarios.*

Es la unidad administrativa que depende de la Secretaría General, y se encarga de conducir los servicios técnicos, procesales y parlamentarios en el órgano legislativo.

De esta forma, el artículo 49 de la Ley Orgánica⁶⁸, describe los servicios que a través de Direcciones proporciona esta unidad administrativa, entre los que se encuentran: i) servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva; ii) servicios de la Sesión; iii) servicios del Diario de los Debates; iv) servicios del Archivo; v) servicios de Biblioteca, y vi) servicios de Comisiones.

La Cámara de Diputados cuenta con los Centros de Estudios de las finanzas públicas; de derecho e investigaciones parlamentarias; sociales y de opinión pública; para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria; y para el adelanto de las mujeres y la equidad de género; mismos que dependen de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que son órganos que auxilian a los legisladores en la elaboración de investigaciones, información analítica, publicaciones y de realizar tareas específicas.

Atendiendo al Manual General de Organización, la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene por objetivo, coordinar los programas y actividades que apoyan el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados, con oportunidad, imparcialidad y objetividad, así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y Órganos de Gobierno, y coordinar los análisis e investigaciones que realizan los Centros de Estudios. Al respecto, se sugiere revisar el Manual General de Organización para consultar las funciones específicas de esta Secretaría, del quehacer parlamentario.

⁶⁸ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49.*

- *Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.*

Es la unidad administrativa que depende de la Secretaría General, encuentra su marco normativo en el artículo 51 de la Ley Orgánica⁶⁹, en el que se establecen los servicios que brinda a través de diferentes Direcciones, como son: i) servicios de Recursos Humanos; ii) servicios de Tesorería; iii) servicios de Recursos Materiales; iv) servicios Generales y de Informática, y v) servicios de atención a diputados. El mismo artículo refiere que dependerán de esta Secretaría los servicios jurídicos y de seguridad; no obstante a través de la reingeniería organizacional de la Cámara de Diputados, actualmente los mismos dependen estructuralmente de la Secretaría General.

De la misma forma, de conformidad con el Manual General de Organización, esta Secretaría tiene por objetivo establecer políticas, normas, programas y procedimientos de carácter administrativo, que permitan dotar con eficacia y apego al marco jurídico aplicable los elementos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, los servicios generales, informáticos y de telecomunicaciones, los servicios médicos, y la atención a eventos que se requieran en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

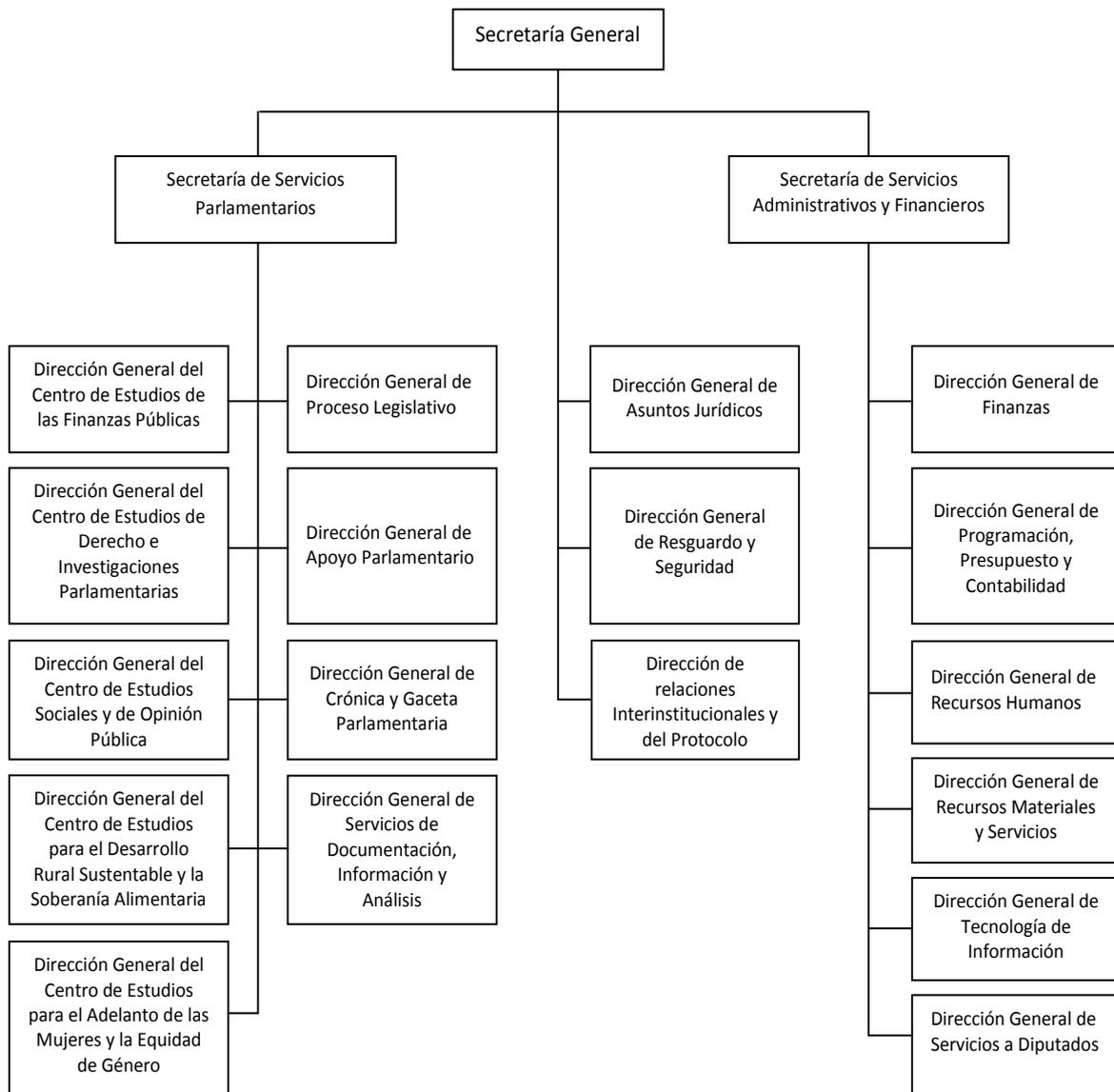
La Cámara de Diputados cuenta con otros órganos técnicos como son: la Contraloría Interna, que depende de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; la Coordinación de Comunicación Social, dependiente de la Presidencia de la Mesa Directiva; y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, que depende de la Secretaría General, enmarcados en los artículos 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica. Sobre ésta última, la misma estará encargada del reclutamiento, selección, formación, especialización, evaluación, promoción y asenso de los funcionarios del servicio de carrera, sin embargo en la práctica no opera⁷⁰, en virtud de que no se ha dado plena vigencia al servicio de carrera en el órgano legislativo.

⁶⁹ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 51.*

⁷⁰ Véase *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados, p. 30.*

1.3.6.3. Organigrama.

De conformidad con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, el aparato administrativo del órgano legislativo encabezado por la Secretaría General, presenta el organigrama siguiente:



Estructura Específica de Organización _ Secretaría General.⁷¹

⁷¹ Véase Estructura Específica de Organización _ Secretaría General, en *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Marzo de 2011*, p. 173.

1.3.6.4. Áreas parlamentarias dependientes de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y funciones de la Secretaría General, respecto a los servicios parlamentarios que se deben proporcionar a los legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones Legislativas, y Comités de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones que dependen de ésta, tienen encomendadas funciones específicas que repercuten directamente en el adecuado funcionamiento técnico jurídico de las actividades que se llevan a cabo en el órgano legislativo.

De conformidad con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, los objetivos que persiguen las Direcciones que dependen de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, son los siguientes:

a) Dirección General de Proceso Legislativo.- Auxiliar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente, en el desarrollo de los trabajos de las sesiones plenarias, en el procedimiento de trámite de iniciativas de ley, puntos de acuerdo, minutas, decretos y demás documentos que se presente.

b) Dirección General de Apoyo Parlamentario.- Contribuir a mejorar el desarrollo de las sesiones del Pleno aportando la asistencia técnico parlamentaria requerida, así como el desarrollo de las reuniones de Comisiones Legislativas, proveyendo de los servicios de asistencia técnico legislativa, información y análisis especializados que coadyuven a la formulación de proyectos, propuestas, dictámenes legislativos, así como resoluciones sobre asuntos turnados.

c) Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria.- Coordinar y supervisar la edición, impresión, distribución, sistematización, difusión y

almacenamiento electrónico de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de los Debates, así como los servicios de estenografía para las sesiones del Pleno, Comisiones, Comités, Órganos de Gobierno, y en general del trabajo parlamentario.

d) Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.- Apoyar a las atribuciones institucionales de los diputados de la Cámara de Diputados, mediante el suministro, eficaz, eficiente y oportuno de un servicio de información integral basado en recursos bibliográficos, documentales, electrónicos, museográficos, de archivo y de investigación disponibles, el cual podrá hacerse extensivo al personal de la Cámara y al público en general.

e) Dirección General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).- Proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de finanzas públicas que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y legisladores, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados y en lo que corresponda a la de Senadores, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en Iniciativas de Ley que se dictaminen.

f) Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).- Proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, diputados y Unidades Administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.

g) Dirección General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).- Proporcionar de manera objetiva, imparcial y oportuna, información analítica y apoyo técnico en materia social y de opinión pública a los Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, que contribuyan a optimizar el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados.

h) Dirección General del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).- Proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica que les sean requeridos por los legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, mediante la organización, procesamiento y análisis de información, así como la elaboración de informes, proyecciones, estudios e investigaciones que se relacionen con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.

i) Dirección General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).- Apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

Asimismo, se recomienda consultar el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, para verificar las funciones específicas y la estructura orgánica de cada Dirección.

1.3.6.5. Selección y Designación del personal de confianza de la Cámara de Diputados.

Los servidores públicos que componen el aparato administrativo parlamentario de la Cámara de Diputados, serán nombrados para ocupar los puestos respectivos, atendiendo a lo siguiente:

Los nombramientos que se emitan para ocupar el cargo de Secretario General y de Contralor Interno de la Cámara de Diputados, requieren de la aprobación del Pleno por las dos terceras partes de los diputados presentes, respecto a la propuesta que formule en cada caso la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos⁷².

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, establece que los Secretarios de Servicios y Directores Generales son funcionarios de carrera que serán nombrados por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los candidatos que hubieren acreditado ciertos requisitos; además de que podrán permanecer en su encargo siempre y cuando acrediten la capacitación y las evaluaciones de desempeño para los funcionarios de carrera y no incurran en las causales de remoción del cargo.

No obstante, en la actualidad no está implementado atinadamente el servicio de carrera en la Cámara de Diputados y, en consecuencia, el citado Estatuto no es aplicable en su totalidad, situación que ha provocado que la forma de selección y designación de los titulares de las Secretarías de Servicios y las Direcciones Generales se realice por acuerdo de los diputados que integran la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin que sea requisito su aprobación por el Pleno Camaral. La misma situación sucede con los nombramientos de las Direcciones de Área.

En ese sentido, en la selección y permanencia de los Secretarios de Servicios y Directores Generales de las diferentes áreas que componen el aparato administrativo del órgano legislativo ha permeado el interés político, toda vez que los cargos son negociables por los Grupos Parlamentarios mayoritarios que integran la Cámara, en el que existe una lucha de poder para ocupar el mayor número de plazas de confianza de alto nivel de carácter administrativo.

⁷² Sobre el nombramiento del Secretario General y del Contralor Interno de la Cámara de Diputados, véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 48, numeral 2. y 53, numeral 1.

Respecto a los nombramientos de confianza relativos a las Subdirecciones, Jefaturas de Departamento y personal que labora bajo el régimen de honorarios o servicios profesionales en el aparato administrativo, queda a discrecionalidad del titular de cada Dirección la selección del personal que ocupará los mismos, previo dictamen favorable del Secretario General y del Secretario de Servicios.

La Cámara de Diputados cuenta con un Catálogo General de Puestos del personal de confianza, en el que se clasifica y denomina el puesto y las funciones del personal requerido para el cumplimiento de las funciones encomendadas. Se establecen los perfiles, características organizacionales y ocupacionales, así como los requisitos para la ocupación de cada puesto, con el objeto de orientar el ingreso, desempeño y desarrollo del personal al cumplimiento de los objetivos encomendados a la institución.⁷³

Ahora bien, con relación a la separación de los servidores públicos del órgano legislativo, se considera oportuno señalar que los conflictos individuales y colectivos que se presentan en la Cámara de Diputados, se solventan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y que en caso de que un trabajador sea suspendido o cesado por causa injustificada, podrá optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.⁷⁴

⁷³ La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos aprobó el Catálogo de Puestos del personal de Confianza de la Cámara de Diputados, que contiene el objeto general y objetivos específicos, marco normativo, conceptos básicos de referencia, ramas de especialidad, reglas de aplicación del Catálogo de Puestos, las cédulas de descripción de puestos de confianza en las ramas administrativas, servicios, técnico calificado, seguridad y resguardo parlamentario, mando superior, mando medio, homólogos investigación, homólogos apoyo y asesoría y apoyo a la gestión parlamentaria. Véase *Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se aprueba el catálogo de puestos de personal de confianza de la Cámara de Diputados, en Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo I, Año XII, Número 2753-I, martes 12 de mayo de 2009.*

⁷⁴ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, apartado B, fracciones XI y XII.*

1.3.6.6. Estudio comparativo (servicios parlamentarios).

Se presenta un ejercicio comparado de las funciones legislativas que desarrollan diversas instancias administrativas parlamentarias, que auxilian en el cumplimiento de sus responsabilidades a las Cámaras de Diputados o asambleas de representantes, en diversos países de América Latina que adoptan un sistema de gobierno presidencial.

La intención es reflejar, como los aparatos administrativos participan de manera activa en las tareas y responsabilidades que los órganos legislativos están obligados a realizar, determinando su impacto en la organización y el trabajo legislativo, al tiempo de identificar la normatividad aplicable, si se contempla regulación específica sobre los cuerpos administrativos parlamentarios, así como las principales funciones que desarrollan.

Al respecto, es preciso señalar que se dejó a un lado del análisis, las variables relacionadas con el número de legisladores que componen los órganos legislativos, si se contempla la figura de reelección legislativa, el número de partidos que guardan representación en la Cámara o Cámaras, si se contempla el servicio civil de carrera en los órganos legislativos, así como el número, clasificación y composición de las Comisiones.

El comparativo se elaboró tomando como “muestra” los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.⁷⁵

Cabe señalar, que aún y cuando la mayoría de los países “muestra” cuentan con un sistema bicameral del Poder Legislativo, en el análisis presentado únicamente se abordó la relación que existe en las Cámaras de Diputados o

⁷⁵ Sobre el ejercicio comparado de las funciones que desarrollan las instituciones administrativas parlamentarias en las Cámaras de Diputados o asambleas de representantes de diversos países de América Latina, véase *Cuadro 3 en Anexo 1*.

asambleas de representantes, toda vez que la intención es mostrar exclusivamente las características, semejanzas y diferencias de los aparatos administrativos de las Cámaras bajas, a efecto de guardar concordancia con el objetivo del trabajo de investigación, relacionado con la repercusión del aparato parlamentario en las funciones que tiene la Cámara de Diputados en México.

Con la información recabada en el ejercicio comparado se pudo constatar, a través de reglamentación específica y de información publicada en las páginas de internet de los órganos legislativos, lo siguiente:

- a) Los órganos legislativos cuentan con legislación específica para su funcionamiento interno.
- b) La legislación establece la existencia de los aparatos administrativos parlamentarios, detallando el ámbito de atribuciones que tendrán las unidades. En la mayoría de los casos, se determina la forma de selección del personal que habrá de formar parte de dichas unidades.
- c) Cada una de las Cámaras contempla una distribución de funciones específica que habrán de desarrollar diversas áreas, divisiones o unidades que integran la estructura de la organización interna de las instituciones; sin embargo, existe la coincidencia que en cada uno de los órganos legislativos, la organización se divide en dos ramas principalmente: i) Legislativo o Parlamentario, relacionado con los servicios de asesoría técnica y de proceso legislativo que los funcionarios o servidores públicos ofrecen a los diputados o representantes, y ii) Administrativo, que tiene que ver con el manejo de la administración de la casa, esto es, se contemplan las áreas que desarrollan funciones de orden financiero, servicios generales, recursos humanos, informática, asuntos jurídicos, entre otros.
- d) En la mayoría de los casos, el aparato administrativo parlamentario de los órganos legislativos, presenta una dependencia de acción y

funcionamiento de los órganos de gobierno de las Cámaras, de los diputados o representantes.

- e) La participación que tienen las unidades y áreas parlamentarias es fundamental para el adecuado ejercicio de las funciones formales y materiales que tienen los órganos legislativos, toda vez que en el cumplimiento de sus responsabilidades contribuyen de manera directa brindando asistencia jurídica y procedimental a los órganos de gobierno y Comisiones Legislativas.
- f) Se presenta la coincidencia en algunas funciones de orden legislativo, que desarrollan los aparatos parlamentarios de algunos órganos legislativos, orientadas en brindar la asistencia a los órganos de gobierno (Mesa Directiva, Presidencia), a las Comisiones Legislativas y a los diputados de manera personal, en los siguientes rubros:
- Asesoría a la Mesa Directiva u órgano de gobierno respectivo, en el desarrollo de las sesiones y, en general, en el desempeño de sus atribuciones constitucionales y reglamentarias.
 - Registro de las propuestas de reformas y proposiciones presentadas, así como del trámite respectivo.
 - Registro de las discusiones y de los asuntos que se ventilan en las sesiones del Pleno Camaral.
 - Verifica quórum de asistencia, registro de votaciones y elabora Actas de las sesiones del Pleno.
 - Brinda información y estadística de las actividades del Pleno.
 - Apoyo técnico y jurídico para el funcionamiento de las Comisiones Legislativas.

- Distribuye documentación de carácter parlamentario a los diputados.
 - Apoyo documental, informativo y de investigación a los legisladores.
 - Manejo de Archivo.
 - Difusión de los asuntos legislativos, a través del portal de Internet de las instituciones.
- g) En países como Argentina, Brasil (Senado), Chile, Costa Rica, Estados Unidos de América, México, Perú y Venezuela se contempla la existencia de unidades administrativas parlamentarias especializadas, que en la mayoría de los casos dependen de las bibliotecas legislativas, encargadas de brindar la asistencia legislativa a las Comisiones y asesores, a través de investigaciones, análisis y documentos de trabajo para el proceso de la toma de decisiones de los legisladores.

Sobre el punto en particular, es de destacar el Servicio de Investigaciones del Congreso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (*Congressional Research Service CRS*), órgano dependiente de la Biblioteca del Congreso sin afinidad política o partidaria, toda vez que contribuye con los órganos de gobierno y Comités en todas las fases del proceso legislativo, participando de manera activa en la formación de ordenamientos legales. Cuenta con divisiones de investigación en: Derecho Estadounidense, Política Social; Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio; Gobierno y Hacienda; y Recursos, Ciencia e Industria.

Ahora bien, aunque no forma parte del ejercicio comparado, resulta fundamental hacer mención del servicio de asistencia y asesoría técnica legislativa de las Cortes españolas (Congreso de los Diputados y Senado), por ser un referente en la forma de organización y administración de los servicios parlamentarios, que se rige bajo la premisa del servicio profesional de carrera.

Los órganos de gobierno y diputados son asistidos por la Secretaría General (Letrado Mayor), que ofrece los servicios administrativos y técnicos del Congreso para el desarrollo de sus tareas. Situación similar ocurre en el asesoramiento técnico jurídico a las Comisiones, que son asistidas por el Cuerpo de Funcionarios de Letrados, quienes en el marco de sus atribuciones deberán redactar informes y dictámenes.

La Mesa del Congreso de los Diputados, a propuesta del Presidente, realiza el nombramiento del Secretario General, entre los letrados de las Cortes Generales con más de cinco años de servicios efectivos.⁷⁶

La Secretaría General, para el cumplimiento de sus funciones, se auxilia de la Secretaría General Adjunta para asuntos Parlamentarios, de la que dependen las Direcciones de Relaciones Internacionales; de Asistencia Técnico Parlamentaria; de Comisiones; de Estudios, Análisis y Publicaciones; y de Documentación, Biblioteca y Archivo; asimismo, de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos, de la que dependen las Direcciones de Recursos Humanos y Gobierno Interior; de Presupuestos y Contratación; Técnica de Infraestructuras e Instalaciones; y del Centro de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Congreso de los Diputados.

Asimismo, las Cortes Generales cuentan con cuerpos de funcionarios encargados de desarrollar actividades específicas, como son: i) Cuerpo de Letrados; ii) Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios; iii) Cuerpo de Asesores Facultativos; iv) Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas; v) Cuerpo Técnico-Administrativo; vi) Cuerpo Administrativo, y vii) Cuerpo de Ujieres.

Al respecto, se refieren exclusivamente las funciones que desarrolla el Cuerpo de Letrados, consistente en el asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las

⁷⁶ Sobre la elección del Letrado Secretario General del Congreso de los Diputados de España, véase *Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, en Título III de la Organización del Congreso, Capítulo Primero "De la Mesa", Artículo 35, numeral 2.*

Subcomisiones y a las Ponencias, así como la redacción, de conformidad con los acuerdos adoptados por dichos órganos, de las resoluciones, informes y dictámenes, y el levantamiento de las actas correspondientes; la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas, ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la función de dirección de la Administración Parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes.⁷⁷

Con relación a las funciones específicas del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, se infiere que existe en gran medida una participación e involucramiento de los funcionarios especializados para el cumplimiento de la responsabilidad que tienen los legisladores, relacionada con el análisis, elaboración y definición de las propuestas legales.

Cabe señalar, que para el ingreso al Cuerpo de Letrados, se deberá emitir una convocatoria pública, para que sea a través de un concurso de oposición como se seleccione al funcionario para que ocupe la vacante, además de exigir a los participantes que cuenten con título de Licenciado en Derecho. No obstante, se contempla la contratación libre de personal eventual para la asistencia directa y de confianza a los parlamentarios, y de personal laboral en la administración, sin que puedan estos ocupar puestos de trabajo o desempeñar funciones propias de los funcionarios de las Cortes Generales.

⁷⁷ Sobre las funciones a desarrollar por cada uno de los Cuerpos de funcionarios véase *Estatuto del Personal de las Cortes Generales del 27 de marzo de 2006, Artículos 7 y 8, en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortés Generales, VIII Legislatura, Serie B: Régimen Interior, 31 de marzo de 2006, Núm. 73.*

CAPÍTULO II

2. Dirección General de Apoyo Parlamentario.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario es la área parlamentaria que depende organizacionalmente de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, tiene dentro de sus funciones específicas, brindar el apoyo técnico y jurídico en las sesiones del Pleno Camaral y en las reuniones que sostienen las Comisiones Legislativas.

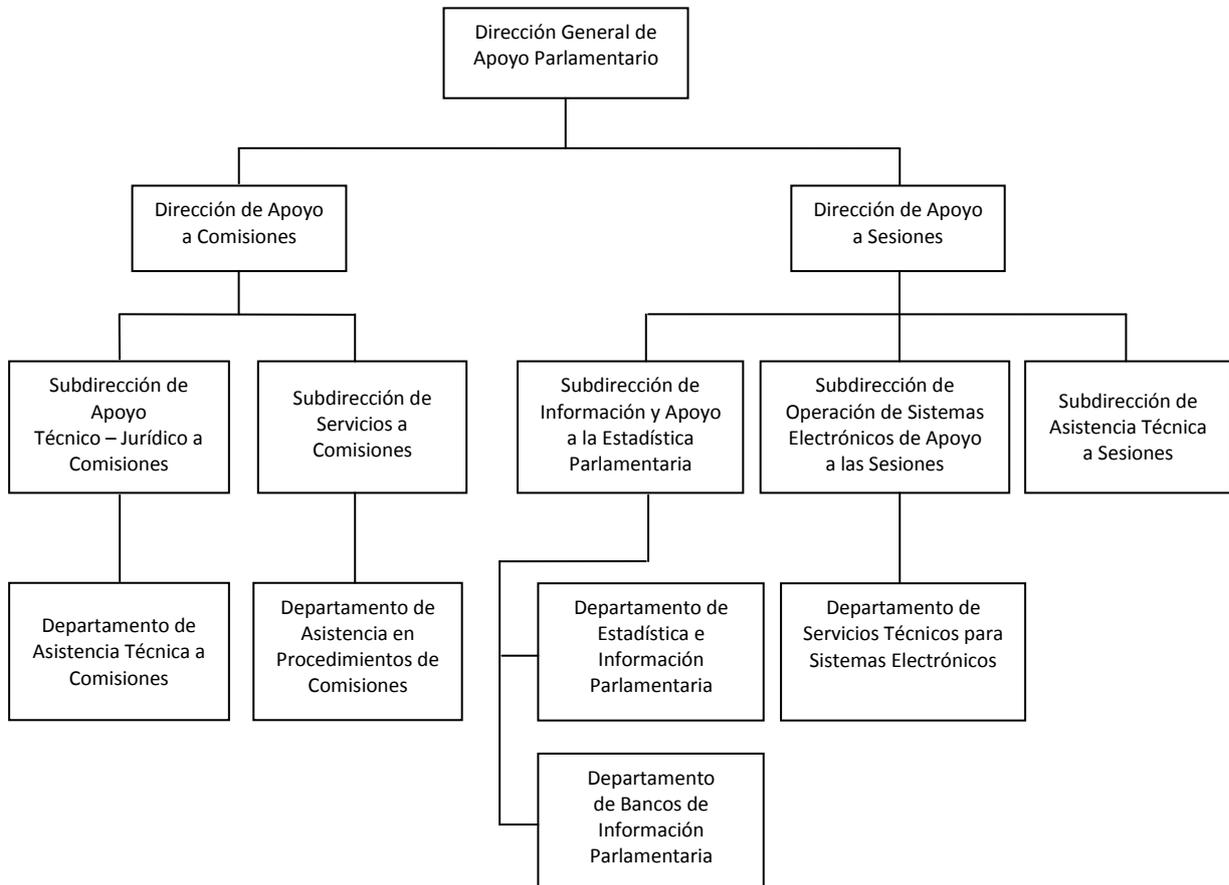
Atendiendo a los servicios que tiene encomendados legalmente la Secretaría de Servicios Parlamentarios (artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), la Dirección General coadyuva con dicha Secretaría, en brindar los siguientes servicios:

1. Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno; y
2. Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones.

Atendiendo a la estructura específica de organización de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, ésta cuenta con dos Direcciones de Área: la Dirección de Apoyo a Sesiones y la Dirección de Apoyo a Comisiones.

2.1. Organigrama.

La estructura organizacional que presenta la Dirección General de Apoyo Parlamentario, es la siguiente:



Estructura Específica de Organización _ Dirección General de Apoyo Parlamentario.⁷⁸

2.2. Funciones.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario tiene atribuciones y funciones específicas que debe realizar bajo la supervisión y en coordinación con la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

⁷⁸ Véase Estructura Específica de Organización _ Dirección General de Apoyo Parlamentario, en *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Marzo de 2011, p. 257.*

En ese sentido, con el objeto de dar cumplimiento a los servicios que se enmarcan en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos previamente referidos, la Secretaría General, junto a la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la propia Dirección General, establecieron las funciones específicas que esta Dirección General debe realizar para auxiliar al Pleno Camaral y a las Comisiones Legislativas en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Dichas funciones se precisan en el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados⁷⁹, que por guardar relación con el propósito planteado en el trabajo de investigación, se considera oportuno presentar la siguiente clasificación:

- *Funciones de carácter interno y de asistencia a los órganos de gobierno y al Pleno Camaral.*

1. Proporcionar asistencia en el desarrollo de las sesiones de la Cámara.
2. Verificar la correcta operación de los sistemas electrónicos instalados en el Salón de Plenos para auxilio al desarrollo de las sesiones.
3. Coordinar la emisión de los reportes de asistencia y votaciones, de conformidad con las instrucciones de la Secretaría de la Mesa Directiva y los acuerdos parlamentarios correspondientes.
4. Revisar y definir criterios para la integración de precedentes legislativos de las sesiones de la Cámara y del trabajo en Comisiones.
5. Dar seguimiento y apoyar el desarrollo de las sesiones de la Comisión Permanente.

⁷⁹ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 233.*

6. Apoyar en la revisión de proyectos de Acta, correspondientes a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente.

- *Funciones de carácter interno y de asistencia a las Comisiones Legislativas y Comités.*

1. Proporcionar asistencia técnico parlamentaria, a efecto que los dictámenes, opiniones y demás escritos de carácter parlamentario cumplan las normas que regulan su formulación.

2. Definir los métodos de integración y análisis de la información generada en las reuniones de trabajo, foros, conferencias, comparecencias, entrevistas y demás actividades y actos de Comisiones y Comités.

3. Instrumentar el apoyo a las Comisiones en la elaboración de las actas de reuniones de trabajo y su seguimiento, así como en el registro de los asuntos turnados.

4. Apoyar en la elaboración de los programas de trabajo y los informes de actividades de las Comisiones.

5. Apoyar con servicios de asistencia técnica y parlamentaria a los Comités.

6. Planear, organizar y dirigir las actividades de los asesores parlamentarios adscritos a las Comisiones.

- *Funciones de carácter interno y de proporcionar información de orden parlamentario y estadístico para los diferentes órganos de la Cámara de Diputados.*

1. Generar análisis técnicos y estudios comparativos de apoyo a los Órganos de Gobierno y a las Comisiones.

2. Coordinar el procesamiento de la información relativa al trabajo parlamentario del Pleno de la Cámara, las Comisiones, la Comisión Permanente y los Grupos de Amistad.

3. Revisar y orientar la integración de la información estadística, reportes, informes, memorias y demás documentos institucionales sobre la actividad parlamentaria.

4. Coordinar la sistematización y actualización de la información, que sirva de base a la Cámara para los registros de integrantes por Legislatura.

5. Elaborar documentos descriptivos de asuntos abordados en las sesiones.

6. Disponer el diseño y la configuración de información y estadística sobre asuntos parlamentarios, para su publicación en el portal electrónico de la Cámara de Diputados.

Asimismo, se considera oportuno referir cuáles son los objetivos que tiene cada Dirección de Área, de conformidad con lo dispuesto por el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, mismos que se relacionan con las funciones que tiene la Dirección General, previamente enlistadas.

- *Dirección de Apoyo a Sesiones*

El objetivo de la Dirección de Área es “contribuir al adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, aportando los servicios de asistencia técnica parlamentaria, documental y de operación de los sistemas electrónicos, y realizando el registro y la generación de estadísticas e información parlamentaria”.

- *Dirección de Apoyo a Comisiones.*

El objetivo de la Dirección de Área es “dotar a las Comisiones Legislativas de la información y el apoyo técnico especializado que les permita lograr una eficiente revisión, dictamen y opinión de los proyectos y proposiciones que les son turnados; así como brindar la asistencia técnico legislativa que requieran en materia de precedentes, prácticas y procedimientos parlamentarios”.

Sobre el punto en particular, se recomienda revisar el procedimiento para prestar asistencia técnico y normativa a las Comisiones, respecto a los asuntos parlamentarios, la orientación técnica y jurídica y la dotación de información y estadística del trabajo de Comisiones, que se establece en el Manual de Procedimientos de los Servicios de Apoyo al Trabajo de Comisiones.⁸⁰

2.3. Apoyo parlamentario a los órganos de gobierno y a las Comisiones Legislativas.

El conjunto de funciones y el desarrollo de actividades que brinda el aparato administrativo a los órganos de gobierno y a las Comisiones Legislativas, bajo la conducción de la Secretaría General y la instrumentación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y las Direcciones que dependen de la misma, están enfocados a ofrecer servicios de asistencia procesal, técnicos, jurídicos, de información, protocolarios, estadísticos, taquigráficos, archivo y de biblioteca, entre otros.

Durante el tiempo que dura una Legislatura, una de las áreas parlamentarias que más actividad y cercanía tiene con las actividades legislativas por su propia

⁸⁰ Sobre las responsabilidades y atribuciones que en materia de servicios de apoyo al trabajo de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados tiene la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y que instrumenta la Dirección General de Apoyo Parlamentario, se describen secuencialmente las actividades, las áreas responsables de ejecución y los documentos generados en cada procedimiento. Véase Manual de Procedimientos de los servicios de apoyo al trabajo de Comisiones, en *Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Parlamentarios, Tomo II, Cámara de Diputados, LX Legislatura, pp. 69-124.*

naturaleza es la Dirección General de Apoyo Parlamentario, que va desde la etapa de la renovación de la Cámara de Diputados, participando de manera directa en la organización y desarrollo de la constitución de una nueva Legislatura, hasta los procesos que se deben cumplimentar por el fin de los trabajos legislativos de la misma.

Las funciones que desarrolla la Dirección General dentro del órgano legislativo, en coordinación con las demás áreas parlamentarias, bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, son esenciales para que exista un adecuado funcionamiento del órgano legislativo, toda vez que depende en gran medida de ésta, la asistencia técnica y jurídica que se brinda a la Mesa Directiva y a los diputados en lo general en el desarrollo de las sesiones del Pleno Camaral, así como la asesoría permanente a las actividades que desarrollan las Comisiones Legislativas.

Resulta complejo realizar un ejercicio de medición, sobre el alcance que tiene la participación de la Dirección General y su repercusión sobre el cumplimiento de las funciones formales y materiales del órgano legislativo; no obstante, se considera que su intervención en los procesos internos es fundamental y repercute de manera favorable en las actividades que se desarrollan en el Pleno Camaral y en las Comisiones Legislativas, además de contribuir para que los trabajos legislativos se lleven a cabo en tiempo y forma, en las mejores condiciones posibles.

De esta manera, respecto a la asistencia que se brinda a la Mesa Directiva en cada Sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, para que la misma se lleve bajo una adecuada conducción y desarrollo, la Dirección General asiste al diputado Presidente, Secretarios, secretaría técnica de la Mesa Directiva, y a los diputados de manera general, con la asesoría sobre la normatividad aplicable en los supuestos o escenarios que se presenten, los procedimientos internos que se deben seguir en las discusiones y votaciones del Pleno, así como en el desarrollo de diversas actividades de apoyo al órgano de gobierno,

que le permitan atender y cumplir de manera satisfactoria con sus atribuciones legales.

Cabe señalar, que la Dirección General participa en gran medida, con la información de carácter legislativa que se difunde a través de la página de Internet de la Cámara de Diputados. Genera bases de datos sobre la información que se produce en el Pleno Camaral (datos relevantes, resumen de la sesión, reportes ejecutivos y estadísticos, relación de integración de Comisiones, álbumes fotográficos, fichas técnicas de los legisladores, entre otras), que son de carácter informativo y de fácil acceso para los legisladores, asesores y personal en general.

Al respecto, se muestra en el Cuadro 4.⁸¹ la relación de documentos con información parlamentaria del Pleno Camaral, elaborados por la Dirección General durante la LXI Legislatura.

CUADRO 4.				
DOCUMENTOS GENERADOS CON INFORMACIÓN DE LAS SESIONES DEL PLENO				
TIPO DE DOCUMENTOS	Primer Año Sep 2009- Ago 2010	Segundo Año Sep 2010- Ago 2011	Tercer Año Sep 2011- May 2012	TOTAL
Resúmenes de las Sesiones del Pleno	65	72	70	207
Datos relevantes de las Sesiones del Pleno	65	72	70	207
Balances de trabajos de la Cámara de Diputados	2	2	2	6
Sumarios de actividades legislativas correspondientes a igual número de periodos de sesiones ordinarias	2	2	2	6
Sinopsis de dictámenes considerados en el Orden del Día de la Sesión	65	72	70	207

⁸¹ Véase Asistencia Técnico – Parlamentaria a las Sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, en *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados*, pp. 110-111.

Con relación a las actividades que desarrollan las Comisiones Legislativas, la Dirección General auxilia a la Junta Directiva, secretarios técnicos y asesores, respecto a la adecuada conducción y desarrollo de las reuniones que sostengan dichos órganos colegiados, así como en la asesoría sobre la normatividad y procedimientos legislativos internos.

El apoyo que brinda la Dirección General a las Comisiones Legislativas es de carácter técnico y jurídico. Sobre este último, es oportuno señalar que se lleva a cabo el asesoramiento sobre la realización de diversos instrumentos legislativos (iniciativas de ley o decreto, proposición con punto de acuerdo, minutas, dictámenes, opiniones, programas de trabajo e informe de actividades), tal como se puede apreciar en el Cuadro 5.⁸²

CUADRO 5.

SERVICIOS DE ASESORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA A COMISIONES Y COMITÉS				
TIPO DE DOCUMENTOS	Primer Año Sep 2009- Ago 2010	Segundo Año Sep 2010- Ago 2011	Tercer Año Sep 2011- May 2012	TOTAL
Análisis sobre temas y precedentes parlamentarios	47	43	29	119
Asesorías y opiniones jurídicas	912	955	592	2,459
Proyectos de Dictamen: elaboración y revisión de proyectos de dictamen de iniciativas y de proposiciones con puntos de acuerdo.	354	690	223	1,267
Proyectos de iniciativas: elaboración de proyectos de iniciativas y de proposiciones sobre casos específicos.	401	380	273	1,054

Los servicios que ofrece la Dirección General a las Comisiones Legislativas se llevan a cabo en el transcurso de toda la Legislatura, desde la asistencia técnica jurídica en las reuniones de instalación, así como en las reuniones

⁸² Sobre los servicios de asesoría y asistencia técnica que ofrece la Dirección General de Apoyo Parlamentario a las Comisiones y Comités en la LXI Legislatura, véase Apoyo Técnico-Parlamentario a Comisiones y Comités, en *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados*, pp. 113-114.

ordinarias, extraordinarias, permanentes, de trabajo y reuniones con funcionarios o comparecencias de servidores públicos que celebran estos órganos al paso de los tres años legislativos, hasta finalizar con los trabajos de asesoría en materia de entrega-recepción de las Comisiones y Comités por el fin de Legislatura.

Respecto a las iniciativas presentadas en cada sesión del Pleno de la Cámara, se elabora el análisis constitucional y de técnica legislativa de cada una, además de realizar los cuadros comparativos sobre el texto de la(s) propuesta(s) de reforma planteada(s), con relación al texto de la Ley vigente. Documento de trabajo que se remite a la(s) Comisión(es) a la(s) que se haya turnado el asunto para la elaboración del dictamen correspondiente, que sirve como instrumento de apoyo a los legisladores. El documento es difundido a través del Portal de Internet de la Cámara de Diputados.

Al respecto, se presenta en el Cuadro 6.⁸³, la información correspondiente al análisis y cuadros comparativos de iniciativas y minutas elaborados por la Dirección General, en la LXI Legislatura.

CUADRO 6.				
ASISTENCIA TÉCNICA PERMANENTE A COMISIONES LEGISLATIVAS				
TIPO DE DOCUMENTOS	Primer Año Sep 2009- Ago 2010	Segundo Año Sep 2010- Ago 2011	Tercer Año Sep 2011- May 2012	TOTAL
Análisis preliminar, sinopsis y cuadros comparativos sobre iniciativas presentadas ante el Pleno de la LXI Legislatura.	1,040	1,383	1,038	3,461
Análisis preliminar, sinopsis y cuadros comparativos sobre minutas presentadas durante la LXI Legislatura.	83	104	176	363

⁸³ Véase relación de análisis preliminar, sinopsis y cuadros comparativos de iniciativas y minutas en *Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados*, p. 114.

Cabe señalar, que las funciones que realiza la Dirección General en los períodos ordinarios de sesiones, de la misma forma las realiza en los períodos de receso, en el tiempo que ejerce sus funciones la Comisión Permanente. La Dirección General participa activamente brindando la asistencia parlamentaria a la Mesa Directiva y a los legisladores en las sesiones del Pleno de la Comisión Permanente, así como la asistencia técnica y jurídica a las Comisiones de Trabajo que se crean en los recesos, a los legisladores integrantes y a los secretarios técnicos.

Ahora bien, la Dirección General, al igual que otras áreas parlamentarias, tiene la responsabilidad de subir información en el Sistema de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), que es una herramienta que se encuentra en el Portal de Internet de la Cámara y que acumula información sobre la integración del Pleno y las Comisiones, así como de las actividades que se generan o derivan del Pleno. Al respecto, se contemplan las fichas técnicas de las iniciativas de Ley o de decreto, minutas, proposiciones con punto de acuerdo, dictámenes aprobados por el Pleno de la Cámara, participaciones en tribuna de los diputados, asistencias, sentido de las votaciones, licencias, reincorporaciones, entre otros.

A mediados de la LXI Legislatura, surge el programa piloto “Sesión Minuto a Minuto”, a través del cual se da el seguimiento puntual y detallado a las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, y en el que se registra minuto a minuto las participaciones de los diputados, discusiones y votaciones de los dictámenes, y en general los asuntos que se abordan en una sesión del Pleno. Hoy en día, este programa se difunde a través de la página de Internet de la Cámara de Diputados, y es responsabilidad de la Dirección General bajo la supervisión de la Secretaría de Servicios Parlamentarios administrarlo.

Aunado a lo anterior, desde luego que resulta relevante y trascendental, la intervención que tienen las demás Direcciones que dependen de la Secretaría de Servicios Parlamentarios (Proceso Legislativo; Crónica y Gaceta

Parlamentaria; Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centros de Estudios), que en el desarrollo de las funciones que legalmente tienen conferidas, contribuyen desde el aparato administrativo en el cumplimiento de las funciones del órgano legislativo.

Sobre el punto en particular, se destacan las funciones que reglamentariamente se establecen para los Centros de Estudio⁸⁴ y para la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, a través del Servicio de Investigación y Análisis (SIA), relacionadas con la asistencia en el proceso de estudio y dictamen de las Comisiones, las cuales generan información analítica, estudios, investigaciones y documentos de trabajo especializados en materia de finanzas públicas e impacto presupuestario, legislativa, constitucional, social, política interior, económica, internacional, referencia especializada, y que están encaminadas a facilitar el trabajo de los órganos de gobierno y de las Comisiones Legislativas.

2.4. El Servicio Profesional de Carrera en la Cámara de Diputados.

El tema del servicio profesional de carrera o servicio civil no es nuevo en las administraciones públicas de México; sin embargo, a diferencia de países como Alemania, Francia e Inglaterra, quienes fueron los precursores en mantener un cuerpo profesionalizado en el servicio público del Estado y que a la fecha se mantiene vigente con sus respectivas modalidades, en nuestro país no se ha consolidado como un referente la profesionalización de los servidores públicos en las instituciones.

México ha contado desde hace muchos años con disposiciones jurídicas e institucionales para regular las funciones de los servidores públicos, sin embargo, dichas disposiciones no siempre han estado vinculadas de manera sistemática conformando un esquema global y coherente, sino que se han presentado de manera desarticulada y esporádica, con resultados escasos en

⁸⁴ Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 176, numeral 2.*

cuanto al establecimiento de un servicio civil de carrera en la totalidad del gobierno.⁸⁵

Nuestro marco constitucional establece diversas disposiciones que guardan relación con el servicio público⁸⁶, entre las que se encuentran: el derecho que tienen los ciudadanos de ser nombrados para cualquier empleo o comisión; la facultad del titular del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho y demás empleados de la unión; los tipos de responsabilidad de los servidores públicos; la responsabilidad que tienen los servidores públicos de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones; así como la obligación del Estado de proporcionar los conocimientos necesarios a los servidores públicos a través de escuelas de administración pública.

Si bien es cierto, que el tema del servicio civil en México abarca incluso desde el periodo posrevolucionario, se considera preciso referir como un antecedente no muy lejano, la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en abril de 2003, que fija una serie de requisitos y precisiones respecto al ingreso, permanencia, promoción, evaluación y separación del servidor público, además de establecer derechos y obligaciones de los servidores públicos, la estructura del sistema de servicio profesional de carrera y que busca en lo general que las administraciones públicas proporcionen servicios con calidad, eficiencia y oportunidad. Cabe señalar, que la esfera de aplicación de este ordenamiento es la administración pública federal centralizada.

⁸⁵ Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana; Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 158.

⁸⁶ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 35, 89, 123, apartado B, Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, y 134.*

Al respecto, señala Rafael Martínez que, “la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a otras leyes de otros países. Incluso desde la adopción del propio término de servicio profesional de carrera que pretende a diferencia de un servicio civil tradicional incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo evitar la inmovilidad en los puestos. De modo que el servicio profesional de carrera que se propone incluye líneas de acción propias de lo que se ha mencionado como servicio civil con reformas de segunda generación”.⁸⁷

Sin embargo, la tarea de implementar el servicio de carrera en la administración pública se ha complicado y en la actualidad se han presentado diversos obstáculos para que funcione acertadamente, toda vez que no ha sido fácil instrumentar una forma diferente a los esquemas oligárquicos y patrimonialistas del sistema político, que determina la ocupación de los cargos públicos basado en el principio de confianza y de libre designación.

Sobre el tema, señala Enrique Cabrero que, “el servicio profesional de carrera en México constituye la condición sin la cual el cambio gubernamental no será profundo, ni oportuno, ni real. Paradójicamente la plena instauración del servicio profesional de carrera, es en sí un reto al cambio gubernamental. Sin él, se destina a la administración pública mexicana a continuar en la inercia burocrática y la permanente interferencia de los vaivenes políticos. Con él, se gana un instrumento de cambio gubernamental permanente, de espíritu innovador que buena falta le hace a nuestro aparato administrativo”.⁸⁸

⁸⁷ Martínez, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Editorial Porrúa, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, 2005, p. 287.

⁸⁸ Cabrero, Enrique, “Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales”, en Merino, Mauricio, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, 2006, p. 213.

En el ámbito del Poder Legislativo Federal, con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, de la misma forma contempló dentro de su estructura normativa, los aspectos relacionados con la profesionalización de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal en los órganos administrativos y técnicos de las Cámaras, a través de la conformación de un servicio civil de carrera.

Con relación al párrafo anterior, es preciso señalar que el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados en la actualidad no está debidamente instrumentado, situación que contraviene algunas disposiciones normativas que mantienen vigencia y que se considera oportuno señalar.

De esta forma, para el caso de la Cámara de Diputados, se estableció como atribución de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política, elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto para normar el servicio de carrera parlamentaria y de carrera administrativo y financiero, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los considerara en la redacción del proyecto final del ordenamiento jurídico y lo sometiera a consideración del Pleno de la Cámara, de conformidad con los artículos 20, numeral 2, inciso h), 34, numeral 1, inciso f), y 38, numeral 1, inciso b), de la Ley en comento.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley Orgánica, en la Cámara de Diputados se establecería una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero del órgano legislativo, responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, Unidad que en la actualidad no ha logrado su constitución y permanencia.

Asimismo, de conformidad con los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica, se estableció que el Estatuto de creación debe contener determinados

componentes para la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los servicios de carrera, y que habrán de sujetarse los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativa a ciertas bases, relacionados con la estructura orgánica de la Cámara, el ingreso, permanencia y promoción, así como las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción de los funcionarios de dichos cuerpos.

Cabe señalar, que a finales del ejercicio de la LVII Legislatura, se aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, en el que se fijan los principios y bases para desarrollar el servicio civil de carrera en la Cámara baja.

El Estatuto establece en su artículo 71, que el servicio de carrera de la Cámara está sujeto a procesos sobre la planeación, dirección, ejecución y control del reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos, el programa de capacitación, los sistemas de evaluación, promoción y ascenso, el nombramiento en el rango y nivel del servicio, y la adscripción a los cargos y puestos.

Asimismo, establece como fines del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, formar funcionarios de alta calidad que apoyen profesional y eficazmente el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara, garantizando que su desempeño se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; además de garantizar su permanencia, promoción y ascenso.

Atendiendo a las disposiciones enmarcadas en dicho Estatuto, correspondería a la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, órgano técnico ubicado en el ámbito de la Secretaría General, administrar el servicio de carrera en la Cámara de Diputados. La Unidad estaría dirigida por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, integrado por el Secretario General, los Secretarios de

Servicios, tres Vocales y el Coordinador de la Unidad, este último como secretario técnico.

Al respecto, resulta relevante hacer mención de las atribuciones específicas que tendría el Consejo Directivo⁸⁹, como son: i) emitir las normas, políticas, lineamientos y directrices que rigen al servicio; ii) autorizar los procedimientos, catálogos e instrumentos técnicos y administrativos relativos al servicio; iii) aprobar las convocatorias y el desarrollo de los procesos de reclutamiento, selección e ingreso; iv) aprobar los mecanismos y metodología de evaluación, y v) nombrar a los funcionarios del Servicio, entre otros.

Asimismo, se considera importante referir que en el Estatuto se establecen los derechos, obligaciones y restricciones de los trabajadores integrantes del servicio, además de contemplar las infracciones, sanciones, el procedimiento disciplinario llevado a cabo por el Consejo Directivo con el auxilio de la Dirección Jurídica, así como los recursos de reconsideración y de revisión, en su caso.

Conforme a las disposiciones legales previamente referidas y con el objeto de dar paso a la instrumentación del servicio de carrera en la Cámara de Diputados, se iniciaron los trabajos al interior del órgano legislativo en la LVII Legislatura para establecer el mismo, en sus vertientes parlamentaria y administrativa.

Con relación al párrafo anterior, se estima oportuno referir algunos Acuerdos emitidos por los órganos de gobierno que guardan relación con la normatividad referida y con el único proceso en la materia que se ha llevado a cabo en la Cámara de Diputados.

⁸⁹ Véase *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2000, Artículos 143 y 144.

- *Acuerdos relacionados con el Servicio Civil de Carrera.*

1. En junio de 2000, mediante publicación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, se expidió la Convocatoria al Curso Propedéutico para los cuerpos de servicio civil de carrera⁹⁰, dirigido a los funcionarios de mandos medios y superiores y asesores, secretarios técnicos, asistentes parlamentarios de las Comisiones y Comités, al personal de honorarios, y en general a todos los trabajadores del órgano legislativo, para participar en el primer proceso de capacitación y evaluación de aspirantes que podrían ser considerados para el servicio de carrera. En dicha Convocatoria se establecieron las bases y los requisitos de inscripción.

2. En julio de 2000, se publicaron en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, los Acuerdos tomados el 24 de mayo de 2000 por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y ratificados en julio del mismo año⁹¹, entre los que se aprobaron el Programa para la Instauración del Servicio de Carrera, en particular lo relativo a la capacitación y evaluación de los funcionarios de la Cámara de Diputados aspirantes a ingresar a dicho servicio; así como el Programa de Entrega–Recepción de la Cámara de Diputados.

Con relación al Programa de Capacitación y Evaluación, se estableció la obligatoriedad del curso de capacitación para los funcionarios, así como la evaluación sobre los conocimientos generales básicos y de criterio. De la misma forma, dispuso que fuera la LVIII Legislatura, quien resolvería lo relativo al ingreso de los funcionarios al servicio civil de carrera.

3. En octubre de 2000, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de

⁹⁰ Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo 1, año III, número 530, jueves 8 de junio de 2000.*

⁹¹ Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo 2, año III, número 560, jueves 27 de julio de 2000.*

los Trabajos Legislativos, por el que se confirman las bases para el proceso de entrega-recepción y las relativas al personal de servicios profesionales de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados⁹², a través del cual se estableció que se renovarían contratos por la LVIII Legislatura, a los prestadores de servicios profesionales de la Cámara que se inscribieron, llevaron los cursos y se sometieron a la evaluación dentro del primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios aspirantes al servicio de carrera; no así para los que no cumplieron con dichos requisitos de capacitación y evaluación.

4. En diciembre de 2000, a través de la publicación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al personal de servicios profesionales que laboró en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión durante la LVII Legislatura, se estableció que se darían por terminados los contratos a los 109 prestadores de servicio profesionales que no alcanzaron en la evaluación del primer proceso de capacitación un nivel mínimo de 70 puntos. Por el contrario, respecto a los 53 prestadores que alcanzaron en las evaluaciones correspondientes el nivel satisfactorio, se estableció que se consideraría su permanencia como aspirantes al servicio de carrera de la Cámara, prestando sus servicios provisionalmente en las áreas u órganos que determinara el órgano de gobierno.

Con la renovación de la Cámara de Diputados, una vez en funciones la LVIII Legislatura, en mayo de 2001 se emitieron los Lineamientos que establecen la forma de Organización y Funciones de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros, así como la designación transitoria en los puestos vacantes del personal de confianza, que tuvo por objeto determinar provisionalmente la estructura orgánica y funcional de la administración de la Cámara de Diputados hasta que se revisara y pusiera en marcha el Estatuto, frenando de esta manera el proceso que se llevó a cabo en la LVII Legislatura

⁹² Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo 3, año III, número 610, viernes 13 de octubre de 2000.*

y, en consecuencia, el afianzamiento del servicio de carrera en el órgano legislativo.

Como se ha referido, la Ley Orgánica y el Estatuto fijaron la regulación del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, con la finalidad de que el órgano legislativo contara con personal altamente calificado que auxiliara a todos los órganos en el cumplimiento de sus funciones; no obstante, a pesar de los intentos por instrumentarlo, en la LVIII y posteriores Legislaturas los Grupos Parlamentarios decidieron no dar continuidad a este proceso de capacitación y evaluación de aspirantes que podrían ser considerados para el servicio de carrera.

Es hasta la LXI Legislatura, que los legisladores consideraron relevante fortalecer la normatividad en materia de servicio civil de carrera. Así, en el marco del análisis y conformación del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, se establecieron en los artículos 283 y Quinto Transitorio del Reglamento, así como en el artículo Octavo Transitorio del Decreto que lo reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2011, aspectos que guardan relación y empujan una vez más la instrumentación del servicio de carrera en el órgano legislativo.

En dichas disposiciones se estableció que dentro de los cuatro meses siguientes a la vigencia del citado Reglamento, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos debía disponer las acciones y medidas necesarias para regularizar y concluir el proceso de instrumentación del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, en su vertiente parlamentaria.

Asimismo, se estableció que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos desarrollaría un nuevo programa de instrumentación del servicio de carrera, además de expedir los lineamientos respectivos y vigilar que se lleven a cabo las acciones para la constitución de los órganos que prevé el Estatuto.

De esta forma, en septiembre de 2011, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al proceso pendiente para instrumentar el servicio de carrera de la Cámara de Diputados en su vertiente parlamentaria, así como la implementación de un nuevo programa⁹³, en el que se establece que el personal identificado que cumplió con los requisitos que ya fueron comentados y que mantiene relación laboral con la Cámara de Diputados concluya el proceso pendiente de la LVII Legislatura.

Dicho Acuerdo, establece la atribución de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para proceder a la integración del Consejo Directivo del Servicio de Carrera a que hace referencia el Estatuto, el cual deberá participar en la elaboración del nuevo Programa en la materia que se aplique al interior del órgano legislativo.

2.4.1. La Profesionalización de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.

Las instituciones requieren contar con servidores públicos profesionalizados. Sobre el tema, señala Omar Guerrero que, “los escenarios donde se desenvuelve el trabajo del administrador público son las organizaciones públicas y sociales en las cuales los procesos de determinación de objetivos, la toma de decisiones y las relaciones interpersonales, requieren de un profesional activo, versado y competente. Demandan a un administrador público formado adecuadamente para desenvolver las potencialidades de las organizaciones públicas modernas”.⁹⁴

Si bien es cierto, que el tema del servicio civil de carrera en las dependencias del Ejecutivo Federal, es un asunto por demás analizado en diversos foros,

⁹³ Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo I, año XIV, número 3341-I, lunes 5 de septiembre de 2011.*

⁹⁴ Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 106.

estudios e investigaciones; no sucede lo mismo cuando se habla de la profesionalización de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, en específico de la Cámara de Diputados, así como del papel que juegan las unidades administrativas y parlamentarias que componen la estructura del órgano legislativo.

En la actualidad, todas las instituciones requieren en sus aparatos administrativos, contar con personal altamente calificado para brindar los servicios y desarrollar eficientemente sus actividades. Es el caso de la Cámara de Diputados, que demanda contar con servidores públicos de carrera, con el objeto de que auxilien a los legisladores a cumplimentar las funciones formales y materiales que tiene el órgano legislativo, no importando las cuestiones partidistas y los intereses de grupo; sino por el contrario, laborando de manera institucional, en la búsqueda de generar resultados eficientes, eficaces y oportunos para el órgano legislativo.

Señala Ricardo Uvalle que, “el servidor de carrera tiene que desenvolverse con apego a cuatro factores que son fundamentales en el desempeño institucional a saber: 1) imparcialidad, 2) honradez, 3) eficacia y, 4) responsabilidad”.⁹⁵

Asimismo, refiere que, “la profesionalización es la combinación de democracia y eficiencia desde el momento en que el acceso a los cargos administrativos se realiza de modo igualitario y público, considerando capacidades, evaluación y acreditación de las pruebas que deben cumplirse para tener derecho a ocupar un sitio en la gestión de los asuntos públicos”.⁹⁶

Para el caso que nos ocupa, como ha sido referido previamente, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados que mantiene vigencia, establece que las Comisiones y

⁹⁵ Uvalle, Ricardo, “Los desafíos de una nueva visión administrativa”, en Merino, Mauricio, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, 2006, p. 125.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 112.

Comités deben contar con la asesoría permanente de funcionarios del servicio de carrera, para el desarrollo de diferentes actividades técnicas y parlamentarias.

Dichas disposiciones, resumen la importancia que tiene la profesionalización de los servidores públicos de la Cámara de Diputados, en especial, la asesoría profesionalizada en las Comisiones Legislativas, toda vez que en la actualidad se han multiplicado los temas de interés o problemáticas específicas y técnicas que los legisladores integrantes de estos órganos deben atender, de ahí la imperiosa necesidad de contar con personal especializado para dar respuesta y solución de manera eficaz y oportuna.

En ese sentido, es primordial la continuación del proceso de instrumentación del servicio de carrera en el órgano legislativo, toda vez que se considera que el trabajo y las actividades que realice el servidor público que pertenezca a dicho servicio se realizará bajo cierto nivel de autonomía, actuando en el marco de la institucionalidad, bajo los principios de eficacia, eficiencia, imparcialidad y responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Es importante hacer mención que con la profesionalización de los servidores públicos del órgano legislativo, se verían reforzadas las funciones legislativa y de control evaluatorio que tienen los órganos de gobierno y las Comisiones Legislativas, asimismo serían el recurso humano que genere información relevante para proporcionar y asesorar a los legisladores en la toma de decisiones.

Respecto al aspecto profesional de los servidores públicos que formen parte del servicio de carrera, se generaría estabilidad y permanencia en el empleo, así como la seguridad de que sólo a través de sistemas de evaluación, los trabajadores podrán tener un ascenso y mejora laboral.

No está por demás señalar, que actualmente corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos, a través de la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal, “dirigir la integración e instrumentación del programa anual de capacitación de la Cámara, sustentado en los requerimientos derivados de la detección de necesidades de capacitación, así como las no incluidas en dicho programa y vigilar su difusión y cumplimiento”.⁹⁷

Sin duda, resulta plausible las funciones que tiene a su cargo la Dirección General de Recursos Humanos, de brindar diversos cursos de capacitación al personal de la Cámara; sin embargo, este tipo de capacitación atiende a la detección de necesidades de los propios trabajadores, por lo que en esencia difiere de los programas de capacitación que en su momento requerirán los aspirantes al servicio civil de carrera en el órgano legislativo.

2.4.2. Problemática.

Conviene recordar que según Omar Guerrero “la administración de personal mexicana ha consistido en una confusa organización del servicio público, plagada de indefiniciones y de una abundancia legislativa superpuesta y contradictoria”.⁹⁸

La normatividad vigente establece que en la Cámara de Diputados habrá un servicio civil de carrera que funcionará dentro de la administración del órgano legislativo y que tendrá como objetivo principal, planear y dirigir lo referente al reclutamiento, selección, permanencia, capacitación, evaluación, y promoción del personal; no obstante, en la actualidad pareciera que las disposiciones en la materia han quedado como “letra muerta”, impidiendo cristalizar su implementación.

⁹⁷ Véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, p. 460.*

⁹⁸ Guerrero, Omar, *op.cit.*, nota 94, p. 28.

El servicio profesional de carrera en la Cámara de Diputados, no ha encontrado el momento de consolidarse como una figura de profesionalización de los servidores públicos que laboran en el órgano legislativo; sino por el contrario, ha encontrado resistencias de orden político. Uno de los factores que ha impedido la actuación del servicio de carrera, es el interés y la lealtad partidista en la ocupación de cargos dentro de la administración del órgano legislativo.

La condición de la Cámara de Diputados de renovarse cada tres años y las nuevas composiciones partidistas al interior de la instancia en cada Legislatura, ha reflejado una lucha de poder entre los Grupos Parlamentarios para colocar personal que se identifica con los partidos en los puestos de confianza en la organización administrativa y en los órganos legislativos (mandos medios y superiores, secretarios técnicos, asesores).

En ese sentido, la Cámara de Diputados carece de un adecuado sistema de reclutamiento y profesionalización de los servidores públicos, no existen los mecanismos necesarios para medir el desempeño de éstos, que a la larga genera un sistema de promoción inequitativo, toda vez que no se toma en cuenta el desenvolvimiento y los buenos resultados de los trabajadores.

Señala Rafael Martínez que “existen problemas de carácter estructural de tipo administrativo y cultural, como la ausencia de diagnósticos claros que determinen el número de servidores públicos, ausencia de normatividad y de instrumentos en materia de exámenes de ingreso y de evaluación del desempeño, así como modelos para la certificación de capacidades. Obviamente toda una cultura del servicio civil o profesional de carrera”.⁹⁹

A lo anterior, se considera que previo a la expedición de la Ley Orgánica que da pauta a la creación del servicio de carrera en la Cámara de Diputados, faltó revisar un diagnóstico que reflejara los alcances, ventajas y desventajas, la

⁹⁹ Martínez, Rafael, *op. cit.*, nota 87, p. 44.

repercusión en el aparato administrativo, así como los aspectos presupuestales que conllevaría la instrumentación de esta figura en el órgano legislativo.

Sin embargo, se considera que traería más ventajas que desventajas la profesionalización de los servidores públicos. Ahí la importancia que se le de continuidad a la instrumentación del servicio civil de carrera en el órgano legislativo, que corresponda a las exigencias que se presenten al interior de los órganos de gobierno y de las Comisiones Legislativas, en el que los servidores públicos cuenten con las cualidades y habilidades exigidas para cumplir de manera sobresaliente con los trabajos y actividades específicas, además de contar con un aparato administrativamente sólido que auxilie al órgano legislativo en sus funciones principales, en la búsqueda de generar resultados positivos como institución.

Sobre el tema de la inoperancia del servicio civil de carrera en el Congreso Mexicano, comentan Jorge Garabito y Juan Carlos Cervantes¹⁰⁰, que tiene las siguientes consecuencias:

1. Se pierde la continuidad de los trabajos pues las comisiones renuevan su personal, con el inicio de cada Legislatura.
2. Los servidores públicos no gozan de estabilidad en el empleo, lo que dificulta que estos logren altos niveles de especialidad.
3. Se pierde la memoria institucional.
4. La asignación de puestos se lleva a cabo con un altísimo grado de discrecionalidad.

¹⁰⁰ Garabito, Jorge y Cervantes, Juan Carlos, *El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Expediente Parlamentario, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CEDIP, p. 165.

2.5. Principales obstáculos en la generación de reformas legales.

Como fue señalado en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, al interior de la Cámara de Diputados existen diversos obstáculos que impiden al órgano llevar a cabo de manera puntual y eficiente todas y cada una de sus actividades y realizar acertadamente sus funciones formales y materiales.

Así, se han detectado una serie de problemáticas que afectan de manera directa a las Comisiones Legislativas, en sus funciones y atribuciones conferidas por la normatividad interna de la Cámara, vinculadas con dos entornos que se han identificado a través del trabajo permanente de asistencia técnica y jurídica a dichos órganos colegiados, y que son: los factores políticos y los aspectos técnicos, circunstancias que si bien no contravienen alguna disposición legal, se considera que son elementos que poco contribuyen en elevar el grado de productividad de las Comisiones Legislativas y, en consecuencia, del órgano legislativo.

Por lo anterior, es preciso hacer una revisión de las principales causas que obstaculizan el trabajo de las Comisiones Ordinarias.

2.5.1. Factores políticos.

Atendiendo a las actividades que llevan a cabo de manera permanente las Comisiones Legislativas, e incluso el Pleno de la Cámara de Diputados, se han identificado algunos factores de orden político, relacionados con la naturaleza del órgano legislativo y con los derechos y prerrogativas de los diputados federales, que en el transcurso de una Legislatura interfieren para que exista un adecuado funcionamiento en estos órganos colegiados.

De esta manera, dentro de los principales factores de orden político, se encuentran los siguientes:

2.5.1.1. La complejidad que se presenta en los procesos internos de las Comisiones Legislativas para la generación de acuerdos entre las principales fuerzas políticas.

En la actualidad, difícilmente un partido político obtiene en las elecciones federales la mayoría de representantes para integrar la Cámara de Diputados, por lo que existen minorías con representación significativa, que obligan a las primeras minorías a acordar los asuntos para que puedan discutirse y analizarse en el Pleno de la Cámara. Lo anterior se complica, en el entendido de que cada Grupo Parlamentario representa una propuesta diferente a los demás, con ideales y valores políticos diferentes.

En la práctica se ha observado como resulta difícil, que al interior de las Comisiones Legislativas, los Grupos Parlamentarios lleguen a los acuerdos y consensos necesarios para aprobar las propuestas legales y demás asuntos que la Mesa Directiva les turna, atendiendo a la competencia de estudio de las mismas, y generar dictámenes, resoluciones o documentos de trabajo que tengan el voto aprobatorio de la mayoría de sus integrantes.

Sin duda, resulta de gran utilidad que exista un marco jurídico en el que se establezcan las atribuciones de las Comisiones Legislativas, así como las características y especificidades para llevar a cabo las mismas. No obstante, tal normatividad, a conveniencia de los Grupos Parlamentarios se aplica e interpreta, atendiendo a los intereses y beneficios de cada bancada, esto es, se inserta en un entorno político.

Por citar algunos ejemplos, el marco jurídico de la Cámara de Diputados establece la regulación sobre los siguientes puntos: las convocatorias a reuniones de trabajo; la exigencia del quórum reglamentario para sesionar y para aprobar los dictámenes y diferentes documentos de trabajo; la cancelación de la reunión si transcurridos treinta minutos después de la cita a la reunión no se reúne el quórum reglamentario; la creación de subcomisiones

de trabajo para atender asuntos específicos; la solicitud de prórroga para elaborar un dictamen de un asunto turnado a la Comisión; entre otros.¹⁰¹

De esta forma, atendiendo al interés personal de un diputado, o al interés del Grupo Parlamentario en conjunto, éstos utilizarán las herramientas jurídicas aplicables a su favor y emplearán las prácticas parlamentarias a su conveniencia, sea para agilizar el proceso de discusión y votación de un asunto o, en el peor de los casos, para dilatar el análisis y lograr posponer su discusión para una reunión posterior que sostenga la Comisión Legislativa.

A lo anterior, debe considerarse el alto nivel de ausentismo de diputados a las reuniones de las Comisiones Legislativas, que ocasiona el retraso de las actividades y responsabilidades de dichos órganos, como es el dictaminar los proyectos recibidos en los plazos legales establecidos, así como la aprobación de diferentes documentos de trabajo de los que están obligados a presentar ante los órganos de gobierno (programa anual de trabajo, informes semestrales de actividades, entre otros); no obstante de que es obligación de todos los integrantes de la Comisión acudir puntualmente a las reuniones, de conformidad con el artículo 44, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular, la normatividad interna establece como requisito *sine qua non*, el quórum legal para poder llevar a cabo una reunión de carácter ordinario, en el que se exige el voto aprobatorio de la mayoría simple de los presentes para que un asunto pueda remitirse a la Mesa Directiva del órgano legislativo y, consecuentemente a disposición del Pleno de la Cámara, atendiendo lo dispuesto por el artículo 167, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁰¹ Véase *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 45*; y *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículos 152, 155, 167, 183 y 185*.

Conforme a lo anterior, se puede inferir que los diputados, atendiendo a las agendas parlamentarias e intereses partidistas, harán valer la normatividad interna del órgano legislativo, para agilizar u obstaculizar los proyectos de reformas, de ahí que resulte complejo para estos órganos colegiados, llevar permanentemente reuniones productivas, por lo que se refiere a la generación de acuerdos y a la aprobación de proyectos legales.

2.5.1.2 El número de partidos políticos que guardan representación en la Cámara (poder dividido).

Resultado de las elecciones federales de 1997, al paso de las legislaturas se ha registrado un cambio significativo en la composición de la Cámara de Diputados. Hoy en día, con el empuje de los ejercicios democráticos que ha desarrollado el país, han orillado que en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión exista una polarización en la representación de los partidos políticos.

Para el caso de la Cámara de Diputados, en la conformación de las últimas seis Legislaturas, han encontrado representación de cinco a ocho partidos políticos en el órgano legislativo, como se refiere a continuación:

LXII Legislatura (2012-2015), siete partidos políticos con representación:

PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, MC, NA

LXI Legislatura (2009-2012), siete partidos políticos con representación:

PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, NA, CONV.

LX Legislatura (2006-2009), ocho partidos políticos con representación:

PAN, PRD, PRI, PVEM, CONV., PT, NA, Alternativa.

LIX Legislatura (2003-2006), seis partidos políticos con representación:

PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV., PT

LVIII Legislatura (2000-2003), ocho partidos políticos con representación:

PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV., PT, PSN, PAS

LVII Legislatura (1997-2000), cinco partidos políticos con representación:

PRI, PRD, PAN, PVEM, PT

La pluralidad de partidos políticos que convergen en el órgano legislativo es considerable, y la manera de aterrizar las agendas legislativas no es un proceso fácil, toda vez que las plataformas políticas de los partidos políticos sobre temas en específico no en todos los casos coinciden.

Cabe señalar, que previo a la reforma Constitucional en materia política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012¹⁰², que establece entre otros puntos, el derecho de los ciudadanos para competir por cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, en el sistema político mexicano, la única forma para postularse y competir para ocupar un cargo de representación era a través de los partidos políticos.

Ahora bien, de conformidad con el marco constitucional, en su artículo 70 se establece que el Congreso, a través de la Ley que expida sobre la regulación de su estructura y funcionamiento interno, determinará las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

¹⁰² Véase Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Artículo 35, fracción II, en *Diario Oficial de la Federación del 09 de agosto de 2012*.

Dicha agrupación de diputados lleva el nombre de Grupo Parlamentario, que está obligado a presentar al inicio de cada periodo ordinario la agenda legislativa que abordará en el transcurso del mismo. Si existiera similitud en las agendas de los Grupos, o en la comunión de sus principios ideológicos, se podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias; lo anterior, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, en cada Legislatura, incluso en cada periodo ordinario de sesiones, el proceso de definición de la agenda legislativa que seguirá el órgano legislativo se vuelve complejo, en razón de que en muchas ocasiones existe una disparidad en los temas y planteamientos prioritarios que presenta cada Grupo Parlamentario.

Al tener un Poder dividido, se incrementa la lucha de poder entre los Grupos Parlamentarios y el interés de éstos por tener y ocupar los mayores puestos de dirección y control de los órganos de gobierno dentro del órgano legislativo, incluyendo las presidencias de las Comisiones Legislativas más significativas, atendiendo al criterio de proporcionalidad de cada bancada que representa en el Pleno, lo cual eleva el grado de complejidad para adoptar los acuerdos que resulten necesarios al interior de dichos órganos y propicia un retraso en el cumplimiento de sus responsabilidades.

2.5.1.3 Los intereses personales y de grupo que traban los procesos de negociación.

Debemos recordar que la Cámara de Diputados está integrada por representantes de diversos sectores, líderes de organizaciones sociales y sindicales, empresarios, profesionistas, académicos y deportistas, que al tiempo de pertenecer a un partido político también representan a sus sectores de origen. En ese sentido, resulta evidente que los diputados cuidan en todo

momento que no se vean afectados los intereses de los sectores que representan por las resoluciones que pudieran emitir las Cámaras.

Se ha visto en la práctica, como en las Comisiones Legislativas y en el Pleno Camaral, una reforma legal puede significar un cambio significativo para el bienestar de la población en lo general y que diputados pertenecientes a un grupo de interés continuamente tratan de frenar los trabajos legislativos y se oponen a dicha reforma, por considerar que atenta contra el sector que representan; sin embargo, cuando resulta ser conveniente a sus intereses personales y de grupo, realizan acciones dirigidas a agilizar los procesos internos de dictamen en las Comisiones y en la Cámara, con la intención de concretar las reformas respectivas.

2.5.1.4 La existencia de una disciplina parlamentaria de votación en bloque.

El sistema de partidos políticos de México ha endurecido las estructuras de los Grupos Parlamentarios al interior de la Cámara. Se observan bancadas parlamentarias rígidas y disciplinadas.

Sobre el tema, señala Laura Valencia que, “los factores que influyen en la disciplina parlamentaria de los partidos se relacionan con tres aspectos fundamentalmente: el primero se identifica con los factores estructurales compartidos por las instancias y actores políticos que participan en el juego electoral, es decir las reglas electorales y sus diferentes combinaciones, las reglas internas de los partidos y el acceso a la participación de sus afiliados, las reglas internas del congreso y la capacidad de los liderazgos para prevenir las deficiencias electorales; el segundo se refiere a las preferencias de los partidos en relación con su afinidad ideológica, con los lazos geográficos y clientelares, y con el liderazgo del partido en función de su nivel de recompensa y sanción para con sus legisladores. El tercero se relaciona con la gobernabilidad en

sistemas en los que la multiplicidad de actores requiere de un instrumento disciplinario para mitigar los riesgos que suponen los gobiernos divididos.¹⁰³

Los diputados representantes de un Grupo Parlamentario que integran las Comisiones Legislativas, en los procesos de discusión y votación de dictámenes de iniciativas, minutas, puntos de acuerdo, opiniones, documentos de trabajo, o resoluciones, en la mayoría de las ocasiones toman la votación en el mismo sentido, en bloque.

Con relación al párrafo anterior, ha sucedido que en dichos procesos de discusión y votación, no se respeten y se hagan valer los principios y valores de los legisladores, al grado de que emiten su voto a favor o en contra siguiendo la postura de su Grupo Parlamentario, aún estando en contra de sus ideales, e incluso de su razonamiento.

En la actualidad, los integrantes de los Grupos Parlamentarios sostienen reuniones de trabajo previo a la Sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, e incluso, previo a las reuniones ordinarias de las Comisiones Legislativas, donde se fija la postura que deberán seguir los legisladores, en la discusión y votación de un asunto.

La disciplina varía dependiendo del tema de la iniciativa, las iniciativas menos controvertidas serán las menos disciplinadas, y las más controvertidas o que tengan consecuencias electorales serán las más consensuadas entre los miembros de los grupos parlamentarios.¹⁰⁴

De la misma forma, la disciplina parlamentaria corresponde en gran medida a la carrera política que tienen o desean tener los legisladores, y del interés político de pertenecer permanentemente en puestos de representación, o dentro de las administraciones públicas en cargos de dirección y control. De

¹⁰³ Valencia, Laura, *La disciplina parlamentaria en México, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 40.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 139.

ahí, el interés de los diputados por seguir una línea de acción, respecto a la posición que establezcan los líderes de los partidos.

Al respecto, menciona Laura Valencia que, “las causas de la disciplina parlamentaria en México se han buscado en las reglas estructurales que resultan de la combinación entre el monopolio de la representación partidista y las reglas del juego que hacen del legislador un agente del partido con pocas posibilidades de disenso, ya que el costo de no cooperar - por lo menos en el cumplimiento de las reglas - es tan alto para las ambiciones políticas del diputado, que es poco probable que éste entre en desacuerdo con su partido, razón por la cual la disciplina es prácticamente una constante en su comportamiento parlamentario”.¹⁰⁵

En ese sentido, depende en gran medida si la propuesta de reforma contenida en un dictamen o documento a discusión y votación por la Comisión Legislativa, guarda relación y compagina con la postura de todas las bancadas, toda vez que un solo Grupo Parlamentario, actuando disciplinadamente, puede detener o frenar el dictamen cuando no esté de acuerdo con el mismo, más cuando tiene una representación importante dentro de la Comisión.

2.5.1.5 Los compromisos que se presentan con los grupos de interés y el cabildeo que existe en el interior de la Cámara.

Los intereses de diversos grupos no están apartados de las actividades y resoluciones que toma el órgano legislativo, toda vez que algunas reformas legales guardan relación de manera directa con la regulación de las actividades, obligaciones, derechos y demás condiciones que repercuten directamente a los mismos. En ese sentido, la figura del cabildeo y las instancias públicas, privadas y sociales, así como las firmas o despachos que llevan a cabo esta actividad, realizan tareas permanentes al interior del órgano

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 101.

legislativo ante los diputados y las Comisiones Legislativas, manifestando sus intereses para obtener resoluciones favorables en beneficio propio o de terceros.

Señala Alfonso del Rosal que, “la importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes ha sido la causa de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso y se reproduzcan las actividades del cabildeo”.¹⁰⁶

Si bien es cierto, que la actividad del cabildeo se ha desarrollado durante muchos años en las Cámaras del Congreso de la Unión, es hasta la expedición del nuevo Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 2011, en el que se regula esta actividad.

Con relación al párrafo anterior, la actividad del cabildeo se encuentra regulada en el Título Octavo “De las Resoluciones del Presidente y Disposiciones Complementarias”, Capítulo III “Del Cabildeo”, del Reglamento de la Cámara de Diputados¹⁰⁷, en donde se precisa como deberá llevarse a cabo esta actividad dentro del órgano legislativo.

De esta forma, se obligó a todas las personas que realizan actividades de cabildeo, a cumplir con la normatividad respectiva e inscribirse en el registro de cabilderos. Sobre el tema, se publicaron en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 22 de febrero de 2011, los Acuerdos de la

¹⁰⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo Mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, 1a. ed., México, Serie Conocer para Decidir, Coed. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 124.

¹⁰⁷ Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Título Octavo, Capítulo III, Artículos 263-268*.

Mesa Directiva por el que se establecen las Normas Generales relativas al Procedimiento para el Registro de Cabilderos y la Convocatoria respectiva¹⁰⁸.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, el 03 de octubre de 2012, por Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, se publicaron en la Gaceta Parlamentaria del órgano legislativo, las “Normas Generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados”,¹⁰⁹ que al igual que en el 2011, se establecen las disposiciones que deberán ser observadas por todas las personas interesadas en llevar a cabo actividades de cabildeo en la instancia legislativa, así como para las áreas técnicas y administrativas de la Cámara de Diputados competentes, respecto al procedimiento para el registro de cabilderos.

La intensa actividad de cabildeo que se presenta al interior de la Cámara, ha permeado en los legisladores en la forma de hacer política y de hacer modificaciones y reformas al marco jurídico nacional, toda vez que existe una presión significativa para hacer o dejar de hacer las reformas, en aras de proteger a los grupos de poder.

Señala Alfonso del Rosal, cuando se refiere a la actividad del cabildeo que, “la forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo, o incluso entidades y dependencias gubernamentales organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las cámaras no se menciona públicamente”.¹¹⁰

¹⁰⁸ Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Año XIV, número 3206-VI, martes 22 de febrero de 2011.*

¹⁰⁹ Véase *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Año XV, número 3616-I, miércoles 03 de octubre de 2012.*

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 123.

Por lo anterior, queda reflejada la presión de los grupos de interés al interior del órgano legislativo, toda vez que intentarán detener o agilizar el trámite de un asunto que tenga la Comisión Legislativa, así como influir en el sentido de la votación de un dictamen o una resolución al interior de estos órganos.

2.5.1.6 La transitoriedad de los diputados integrantes de las Comisiones (no reelección legislativa).

Uno de los temas que ha causado un intenso debate entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, en la discusión y votación de la llamada reforma del Estado o reforma política, es abrir la restricción que existe actualmente sobre la reelección legislativa; tema que se ha abordado continuamente en diferentes foros y presentado en diversos proyectos de iniciativas de reforma Constitucional a través del paso de las Legislaturas.

Sin duda, el tema de la reelección legislativa resulta ser trascendental en la esfera político social del país, que ha llevado a un debate significativo sobre la viabilidad y pertinencia de poder concretar dicha reforma, toda vez que existen comentarios y posiciones encontradas, por el temor que representa a la sociedad repetir escenarios de regímenes dictatoriales y totalitarios, cuando en el país no se prohibía la reelección inmediata para el caso del Ejecutivo Federal.

No obstante, se considera que se puede generar un cambio de paradigma al atender de manera favorable dicha reforma, en razón de que habría un seguimiento de los asuntos y proyectos que los mismos legisladores hayan presentado, manifestando su interés por emitir lo antes posible los dictámenes correspondientes y sacando de la congeladora asuntos con propuestas interesantes.

La reelección legislativa debe estar acompañada de un mecanismo que obligue a los representantes a rendir cuentas, de informar oportunamente sobre las

actividades y acciones legislativas, para que la sociedad esté enterada del accionar de sus representantes, así como la definición del tiempo o el número de períodos consecutivos que un legislador podría aspirar ocupar el cargo.

En el campo de las Comisiones Legislativas, encontramos que en la mayoría de los casos, los legisladores integrantes adquieren en su encargo durante el transcurso de la Legislatura cierta especialización sobre los temas que les compete conocer, así como conocimientos de derecho parlamentario y técnica legislativa.

No obstante, al paso de tres años, una vez que terminan su responsabilidad como legisladores federales, en el proceso de renovación de la Cámara de Diputados ingresan nuevos legisladores, quienes en la mayoría de los casos rompen con el hilo y trabajo marcado por los diputados que integraban la Comisión respectiva.

En ese sentido, de contemplarse la reelección legislativa en el sistema jurídico mexicano, los diputados que forman parte de una Comisión, en el mejor de los escenarios permanecerían en funciones en la misma Comisión, lo cual supone que les permitiría realizar los trabajos y funciones acertadamente, haciendo uso de su experiencia y especialización en la materia.

Con relación a la idea planteada en el párrafo anterior, señala Benito Nacif que, “la rotación regular de cargos en la Cámara de Diputados destruye casi todo aquello que el sistema de comisiones permanentes busca proteger: la especialización, la acumulación de experiencia y la independencia. No existen posibilidades reales de que las comisiones se conviertan en cuerpos legislativos especializados en determinadas áreas de política cuando sus miembros ni siquiera se especializan en ser legisladores”.¹¹¹

¹¹¹ Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 42, p. 7.

Hasta aquí, se han referido algunas cuestiones o factores de orden político, que influyen al interior del órgano legislativo, con los legisladores de manera personal, al seno de las Comisiones Legislativas y, consecuentemente en el Pleno de la Cámara, respecto a la productividad representada en la generación de reformas que la sociedad y las instituciones necesitan, así como en las responsabilidades que tienen encomendadas los legisladores por disposición legal.

2.5.2 Aspectos técnicos.

Además de afrontar los factores de orden político a los que se ha hecho referencia, el trabajo de las Comisiones Legislativas en el transcurso de una Legislatura se ve afectado por una serie de circunstancias técnico procesales, que impiden a estos órganos colegiados llevar adecuadamente sus trabajos; aspectos técnicos que tienen que ver principalmente con la forma como se compone el cuerpo técnico y asesores de las Comisiones.

A continuación, se abordan los principales aspectos de orden técnico que guardan relación con el grado de funcionalidad de las Comisiones:

2.5.2.1 La relación oligárquica en los cuerpos técnicos y asesores de las Comisiones Legislativas.

Con el cambio de una Legislatura a otra, una vez definidos y aprobados por el Pleno de la Cámara, los acuerdos de integración de las Comisiones Legislativas que funcionarán durante la misma, se conoce a los diputados que ocuparán los cargos de Presidente, Secretarios e integrantes de estos órganos colegiados.

De esta forma, las Comisiones Legislativas requieren contar con recursos humanos, financieros y tecnológicos, para desarrollar eficientemente sus funciones.

Al respecto, la normatividad interna del órgano legislativo, establece que el Presidente de cada Comisión tiene la libertad de designar a un Secretario Técnico, a asesores parlamentarios y demás personal de apoyo de la Comisión¹¹², siempre y cuando los mismos reúnan el perfil requerido relacionado con la materia de cada Comisión, quienes auxiliarán a la Presidencia de la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones legales.

Sin embargo, la discrecionalidad que tiene la Presidencia de la Comisión para elegir al personal que laborará permanentemente en la Comisión y de quien se auxiliará para llevar a cabo sus funciones, en ocasiones es mal aplicada y, en consecuencia, se puede observar como el grupo de asesores que integran el cuerpo técnico de la Comisión, resultan tener algún tipo de afinidad y amistad, e incluso, pudieran representar un compromiso adquirido por el diputado Presidente.

Por lo anterior, el personal contratado en la Comisión, en algunas ocasiones no cubre el perfil del puesto, e incluso se trata de colaboradores que sus áreas de especialización son diferentes a la correspondencia temática del órgano colegiado.

Se puede estar de acuerdo, en que la Presidencia de la Comisión tenga el personal de su absoluta confianza al interior del órgano, para el manejo de la información y de los recursos asignados; no obstante, se percibe un problema que tiene que ver con la capacidad de reacción del cuerpo técnico y asesores, cuando tienen la responsabilidad de resolver y dictaminar los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turna a la Comisión, así como elaborar los documentos de trabajo, opiniones técnicas jurídicas, y demás

¹¹² Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 150, fracción XV.*

actividades enmarcadas en la normatividad interna; y que por falta de atingencia en la especialidad de los asuntos, cumplen medianamente sus responsabilidades.

2.5.2.2 La capacidad operativa que tienen las áreas administrativas parlamentarias para auxiliar a las Comisiones en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Como fue señalado en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, en el aparato administrativo de la Cámara de Diputados se encuentran los servicios parlamentarios, que se caracterizan por ofrecer asistencia técnica, jurídica, procedimental y de información a las Comisiones Legislativas, a través de diversas Direcciones Generales o áreas administrativas parlamentarias.

No obstante, en el desarrollo de las actividades y funciones que deben realizar dichas áreas, se presentan diversos inconvenientes para dar solución a las demandas que en determinado momento pudieran presentar las Comisiones Legislativas en su conjunto.

En el transcurso de una Legislatura, el aparato parlamentario realiza un seguimiento permanente y oportuno a las reuniones que llevan a cabo las Comisiones Legislativas, en el que se registran los acuerdos adoptados por los diputados en cada reunión, además de participar, cuando así se le requiera, en la asesoría sobre los procedimientos que se deben seguir, en las discusiones y votaciones al interior de los órganos colegiados.

Sin embargo, las áreas parlamentarias encuentran dificultad para involucrar al personal del aparato administrativo parlamentario de la Cámara de Diputados, en la asesoría y en los trabajos que deben realizar las Comisiones. Lo anterior, se presenta por tres razones fundamentalmente:

1. La capacidad de ofrecer al mismo tiempo una asesoría de calidad a las Comisiones Legislativas, respecto a los temas de interés de estos

órganos colegiados; en razón de que existe un número reducido de asesores pertenecientes al aparato parlamentario encargados de realizar tales funciones.

2. Las contrataciones de personal que realizan las Presidencias de las Comisiones, que en algunos casos, se trata de especialistas en determinadas materias o ejes temáticos, que están en posibilidad de realizar las asesorías correspondientes y generar documentos de trabajo que sean puestos a consideración de las y los diputados integrantes del órgano colegiado, sin la necesidad de solicitar la asesoría del aparato parlamentario; y
3. El desconocimiento de los diputados y del cuerpo de asesores de la Comisión, respecto a los servicios de asesoría parlamentaria y de proceso legislativo que pueden brindar las áreas administrativas parlamentarias de la Cámara de Diputados, para auxiliar en el cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas los órganos colegiados.

2.5.2.3 Un servicio civil de carrera pendiente en su instrumentación¹¹³.

El tema del servicio civil de carrera es un factor de orden técnico que no ha permitido a la Cámara de Diputados elevar su grado de eficiencia y oportunidad. Si bien es cierto que su instrumentación atiende a una decisión política, también lo es, que la profesionalización del servidor público guarda relación con los beneficios que traería consigo técnicamente en la Cámara.

Las Comisiones Legislativas requieren contar con cuerpos de asesores profesionalizados, para atender y auxiliar a los diputados en el cumplimiento de sus responsabilidades, bajo una actuación institucional y no partidista.

¹¹³ Cfr. *supra*, pp. 94 y 106.

Como fue señalado en el apartado que precede, la Cámara de Diputados no se distingue por tener un sistema *ad hoc* de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación y promoción de los servidores públicos, que motive a los trabajadores a realizar de mejor forma sus actividades.

La falta de instrumentación y consolidación del servicio civil de carrera en el órgano legislativo y la transitoriedad de los cuerpos de asesores al paso de las Legislaturas, pueden estar considerados dentro de las causales para que las Comisiones Legislativas reflejen números negativos en el cumplimiento de sus responsabilidades, al no contar con el recurso humano profesionalizado permanente que reúna una serie de habilidades y cualidades específicas y que este encargado de atender fehacientemente los asuntos de competencia de la Comisión.

Por el contrario, en la actualidad y desde que existe el registro del asesoramiento de los cuerpos técnicos en la Comisiones, estos se componen por personal de confianza transitorio que atienden a intereses y lealtades partidistas, que en la mayoría de los casos carecen de la especialización correspondiente al eje temático de competencia de la Comisión respectiva.

Lo anterior encuentra su grado de complejidad, cuando el material de trabajo elaborado por el cuerpo técnico de la Comisión, carece de los elementos técnicos y de especialización que se requieren, en el momento en que los diputados deben adoptar un acuerdo o tomar una decisión, lo que propicia una dilación en los trabajos del órgano colegiado.

2.5.2.4 Diferencias en estructura y recursos entre los grupos de especialistas de las dependencias del Ejecutivo Federal y los asesores de la Comisión.

Se ha observado al paso de las Legislaturas, la existencia de una relación estrecha de carácter laboral entre los servidores públicos que forman parte de

unidades o áreas específicas de las dependencias del Ejecutivo Federal, con los legisladores y asesores de las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, para el caso que nos ocupa, con los asesores de las Comisiones de la Cámara de Diputados, cuando invariablemente interactúan por el interés de generar consensos y acuerdos políticos y acordar reformas legales.

Cabe señalar, que por parte del Ejecutivo Federal, se da un seguimiento permanente a las actividades que realizan las Comisiones Legislativas del órgano legislativo. De manera particular, corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, entre otras atribuciones, conocer las actividades y resoluciones que adopta el Pleno de la Cámara de Diputados, así como las actividades y resoluciones que adoptan las Comisiones Legislativas.¹¹⁴

Previo a que existiera en la Cámara de Diputados una composición dividida entre diferentes fuerzas políticas, las relaciones institucionales al interior del órgano eran más fluidas, los Presidentes de las Comisiones acordaban con los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, las reformas legales sectorizadas que más convenían al gobierno en turno.

En la actualidad, al existir pluralidad de partidos políticos con representación en la Cámara, la relación entre el Legislativo y Ejecutivo federal es compleja, situación que complica llegar a los acuerdos sobre las iniciativas que presenta el titular del Ejecutivo Federal, toda vez que existe una fuerte oposición al interior del órgano, por parte de los diputados que pertenecen a los Grupos Parlamentarios de partidos políticos distintos al que pertenece el Presidente de la República.

¹¹⁴ Con relación a las atribuciones de las Unidades de Enlace Legislativo, Estudios Legislativos, y de Información Legislativa, dependientes de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, véase *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Artículos 16, 17 y 18.*

Cada dependencia del Ejecutivo Federal cuenta con un grupo considerable de asesores especializados, que junto con el titular de la instancia, en ocasiones tienen un acercamiento con los legisladores integrantes de la Comisión Legislativa correspondiente al eje temático del sector, cuando existe un proyecto de reforma legal a un ordenamiento jurídico que repercutirá favorable o desfavorablemente al sector que representan dentro de la Administración Pública Federal; o bien, cuando la Comisión Legislativa respectiva, en uso de sus facultades constitucionales y legales, cita a comparecer al titular de la dependencia o le invita a sostener una reunión de trabajo para abordar un asunto en específico.¹¹⁵

El acercamiento y la relación institucional entre los dos cuerpos de asesores, tanto de la dependencia del Ejecutivo federal como de la Comisión Legislativa, en el transcurso de una Legislatura, atienden a los siguientes supuestos:

1. Cuando el diputado Presidente de la Comisión Legislativa, forma parte del Grupo Parlamentario del mismo partido político al que pertenece el Gobierno Federal en turno, existe flexibilidad para trabajar conjuntamente entre los cuerpos de asesores, sea para impulsar o frenar un proyecto de reforma legal, así como concretar proyectos de dictamen que puedan someterse a consideración y votación del Pleno de la Comisión y, en consecuencia, del Pleno Camaral; y
2. Cuando la Presidencia de la Comisión respectiva es oposición, esto es, pertenece a un Grupo Parlamentario de un partido político distinto al que ocupa el Gobierno Federal en turno. En este supuesto, el cuerpo de asesores y especialistas de la dependencia de la Administración Pública tendrán que buscar y abrir los espacios de interacción con los asesores de la Comisión, lo

¹¹⁵ Las Cámaras y sus Comisiones podrán citar a comparecer a los Secretarios de Estado y demás servidores públicos, véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 69 y 93, párrafo segundo; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 45, numeral 4; y Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículos 198–200.*

cual se complica, cuando las posiciones entre éstos sobre un asunto en específico pudieran diferir sustancialmente.

Sin embargo, en cualquiera de los escenarios previamente referidos, se presentan diferencias notables respecto a las ventajas que tienen los asesores de las dependencias de la Administración Pública Federal, con relación a la capacidad de respuesta de los asesores de las Comisiones, reflejado principalmente por los recursos, infraestructura e información de primera mano que tienen las dependencias para abordar los asuntos que son de su incumbencia.

2.5.2.5 Algunas propuestas de reformas que se presentan en el transcurso de la Legislatura carecen de viabilidad técnica y jurídica.

La facultad de iniciativa corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, a los legisladores del Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y recientemente a través de la reforma Constitucional en materia política, a los ciudadanos en número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.¹¹⁶

Sin embargo, no existe alguna limitante respecto a la cantidad de iniciativas que durante el transcurso de una Legislatura puedan presentar los sujetos facultados para ello.

De esta manera, la cantidad de iniciativas con proyectos de reformas a diversos ordenamientos jurídicos vigentes o de nueva creación, que se presentan al interior de la Cámara de Diputados es elevada, las cuales son turnadas por la Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo a la o

¹¹⁶ Véase Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Artículo 71, en *Diario Oficial de la Federación del 09 de agosto de 2012*.

las Comisiones competentes, atendiendo al orden temático y competencia de estudio y dictamen.

Sobre el punto en particular, al entrar en el análisis y estudio de cada iniciativa, se puede observar que algunas propuestas de reforma carecen de viabilidad técnica y jurídica, esto es: i) se presentan iniciativas que jurídicamente son inviables por no guardar congruencia legislativa con el marco jurídico que se pretende modificar; ii) se carece de facultad del legislativo federal para legislar en la materia; iii) las propuestas de reformas corresponden a ordenamientos que han sido abrogados o disposiciones que han sido derogadas; iv) las propuestas contravienen lo dispuesto por otras disposiciones normativas, y v) se carece de estudios de impacto presupuestal, entre otros.

Cabe señalar, que el cuerpo técnico de asesores en una Comisión, en el mejor de los escenarios, debe revisar todas y cada una de las iniciativas que son turnadas por la Mesa Directiva del órgano legislativo a la Comisión respectiva.

Lo anterior se complica para las Comisiones Legislativas, que por su área de competencia, le son turnadas en el transcurso de la Legislatura un número elevado de proyectos de ley o de decreto, teniendo la obligación de realizar el estudio y dictamen correspondiente en los plazos establecidos por Ley, tal es el caso de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público, y Justicia.

En ese sentido, se considera que las Comisiones al tener un número significativo de Iniciativas turnadas para dictamen, en la revisión de las mismas, desvían la atención de los asuntos o proyectos de reformas que resultan ser prioritarias en la esfera jurídica del país.

Se presenta como dato estadístico en el Cuadro 7., el número total de iniciativas presentadas y aprobadas de la LIV a la LXI Legislaturas¹¹⁷.

Cuadro 7. Iniciativas presentadas de la LIV a la LXI Legislaturas

Iniciativas presentadas y tasa de aprobación en la Cámara de Diputados (1988-2012)			
Legislatura	Iniciativas Presentadas	Iniciativas aprobadas	Aprobadas/ Presentadas
LIV (1988-1991)	315	108	34.3%
LV (1991-1994)	316	195	61.7%
LVI (1994-1997)	266	119	44.7%
LVII (1997-2000)	641	152	23.7%
LVIII (2000-2003)	1,205	313	26%
LIX (2003-2006)	2,891	563	19.5%
LX (2006-2009)	2,853	546	19.1%
LXI (2009-2012)*	3,509	430	12.2%
TOTAL	11,996	2,426	20.5%

Fuente: Para las LIV, LV, LVI Legislaturas Nava, Weldon y Yáñez (2000); para las LVII y LVIII, Sistema de Información Legislativa (SIL) de SEGOB; para las LIX, LX y LXI, Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados.

*Incluye las iniciativas presentadas entre el 1° de septiembre de 2009 y el 15 de julio de 2012.

Como puede apreciarse, en la información que se desprende del Cuadro 7., a partir de la LVII Legislatura incrementó el número de iniciativas presentadas en cada Legislatura, en el que se puede observar que la tasa de aprobación disminuye; no obstante, restaría hacer un ejercicio de análisis para conocer cuáles de esas iniciativas que han quedado pendientes serían viables técnica y jurídicamente.

¹¹⁷ Véase "Reporte Legislativo, Número Tres, LXI Legislatura (2009-2012), pág. 4", en www.integralia.com.mx

CAPÍTULO III

3. Creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.

Con relación al marco conceptual que se contempla en los Capítulos I y II del presente trabajo de investigación, se han analizado sucintamente aspectos relacionados con la Cámara de Diputados, su composición y funcionamiento, entrando al detalle de las atribuciones y actividades que deben realizar las Comisiones Legislativas conforme al marco jurídico aplicable, y la importancia que representa la participación del aparato administrativo parlamentario del órgano legislativo para auxiliar a los órganos de gobierno, Comisiones y a los diputados de manera personal, en el cumplimiento de las atribuciones y funciones que tienen encomendadas al interior del órgano legislativo.

Asimismo, se ha hecho referencia a los principales obstáculos o problemáticas que los legisladores encuentran para acordar las reformas trascendentales al interior de las Comisiones Legislativas y, en consecuencia, del Pleno de la Cámara.

Atendiendo al análisis realizado, se puede constatar que las atribuciones que tiene el aparato administrativo parlamentario del órgano legislativo guardan estrecha relación con el funcionamiento de las Comisiones Legislativas, razón por la cual, se considera primordial fortalecer las funciones del cuerpo administrativo, en la búsqueda de elevar los resultados y hacer más eficiente el desempeño de los Órganos de Gobierno y de Apoyo Técnico.

La propuesta central del trabajo de investigación, consiste en la creación de una Unidad Multidisciplinaria de asesores que brinde asesoría técnica y jurídica permanente a las Comisiones Legislativas, esto es, asistir a estos órganos en la elaboración de proyectos de dictamen sobre los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turna a los mismos, a efecto de agilizar el

proceso legislativo de los proyectos de reformas que tengan viabilidad técnica y jurídica.

3.1. Justificación.

Al tener identificados algunos de los obstáculos o problemáticas que tienen las Comisiones Legislativas, para llevar a cabo eficientemente las atribuciones conferidas por la normatividad vigente, en específico de generar dictámenes sobre los proyectos de reformas, se explica la utilidad de crear la Unidad Multidisciplinaria de Asesores. Para este propósito, examinaremos los siguientes puntos:

- Conveniencia. ¿Qué tan conveniente es la creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores?, esto es, ¿para qué sirve?

La Unidad Multidisciplinaria de Asesores tendrá como objetivo general elevar el grado de funcionalidad de las Comisiones Legislativas y, en consecuencia, de la Cámara de Diputados.

Este cuerpo de asesores será determinante para incidir positivamente con el quehacer legislativo, toda vez que el propósito principal del órgano de creación es que las Comisiones cuenten con el apoyo del recurso humano especializado en el eje temático de su competencia, para atender y resolver los asuntos que la Mesa Directiva les turne en el ámbito de sus atribuciones.

Se pretende que la Unidad brinde asesoría especializada a la Junta Directiva y a los integrantes de la Comisión Ordinaria correspondiente sobre los proyectos de reformas legales que se le turnen; además de ofrecer a los diputados, documentos de trabajo que refuercen las valoraciones en los dictámenes de las iniciativas presentadas y minutas recibidas en el órgano legislativo.

Los especialistas se encargarán de elaborar los proyectos de dictamen sobre los asuntos más relevantes que se presenten al interior de la Cámara.

Al respecto, los asesores especializados, estudiarán cada caso y tendrán un acercamiento con los diputados integrantes de las Juntas Directivas de las Comisiones para analizar los aspectos técnicos y jurídicos, así como las ventajas y desventajas que traería consigo determinada reforma legal, e incluso, la creación de un ordenamiento jurídico. De esta forma, los proyectos de dictamen que sean elaborados, en el mejor de los escenarios, contarán con el mayor consenso entre los diputados integrantes, para que una vez que sean puestos a consideración y aprobados por dichos órganos, se agilice la discusión y votación cuando se presenten ante el Pleno Camaral.

El cuerpo de asesores formará parte de la estructura de organización administrativa de la Cámara de Diputados, por lo que en el cumplimiento de sus atribuciones, este grupo de élite actuará de manera profesional y no atendiendo a intereses partidistas o de grupo.

- Implicaciones prácticas. ¿Ayudará a resolver algún problema práctico?

Como se ha referido en el Capítulo II del trabajo de investigación, los obstáculos que complican a las Comisiones Legislativas cumplir con cada una de sus responsabilidades, originan que el órgano legislativo se retrase en su función formal de acordar junto con el Senado de la República y, en su caso, con el Constituyente Permanente, el marco jurídico que más le convenga al país.

Se pretende que la Unidad de asesores esté enfocada a atender los aspectos parlamentarios al interior de las Comisiones Legislativas, además de proporcionar materia prima a los legisladores para formular propuestas de reformas legales, generando mayor información especializada al alcance de los diputados, que sirva de base para la formación y adecuación del marco jurídico de aplicación en México.

Además, se estima que una vez que se establezca y funcione la Unidad de asesores, la misma será pieza fundamental para contribuir a disminuir el denominado “rezago legislativo” que aqueja a esta Cámara en cada Legislatura, el cual pudiera reflejar opacidad y mal funcionamiento del órgano legislativo; lo anterior, con el propósito de revertir los números negativos que al final de cada Legislatura quedan inscritos en los registros parlamentarios.

Señala Eliseo Muro, al referirse a los asesores de una Comisión, que “el apoyo técnico–jurídico de los especialistas a las comisiones depende de varios factores: el estilo de trabajar y dirigir; las materias a deliberar; la valoración de los intereses de los Grupos Parlamentarios representados en Comisiones, así como el diseño y vigilancia de las políticas públicas. El asesor ha de ser un especialista; conocer los problemas que interesan a la Comisión; contar con capacidad de relator y poseer la habilidad para dar una visión particular y general sobre los asuntos planteados”.¹¹⁸

3.2. Objetivo.

La Unidad de asesores brindará el apoyo y asesoría permanente a las Comisiones Legislativas. Se conformará por el recurso humano especializado que contribuya a cumplir acertadamente con las atribuciones y actividades que tienen encomendados dichos órganos, orientando a los legisladores cuando se presenten propuestas de ley o proyectos de reforma que tengan que deliberar al interior de la Comisión.

La asistencia y los servicios de asesoría que brinde la Unidad de asesores, deberán sujetarse a los principios de imparcialidad, objetividad, eficacia y oportunidad.

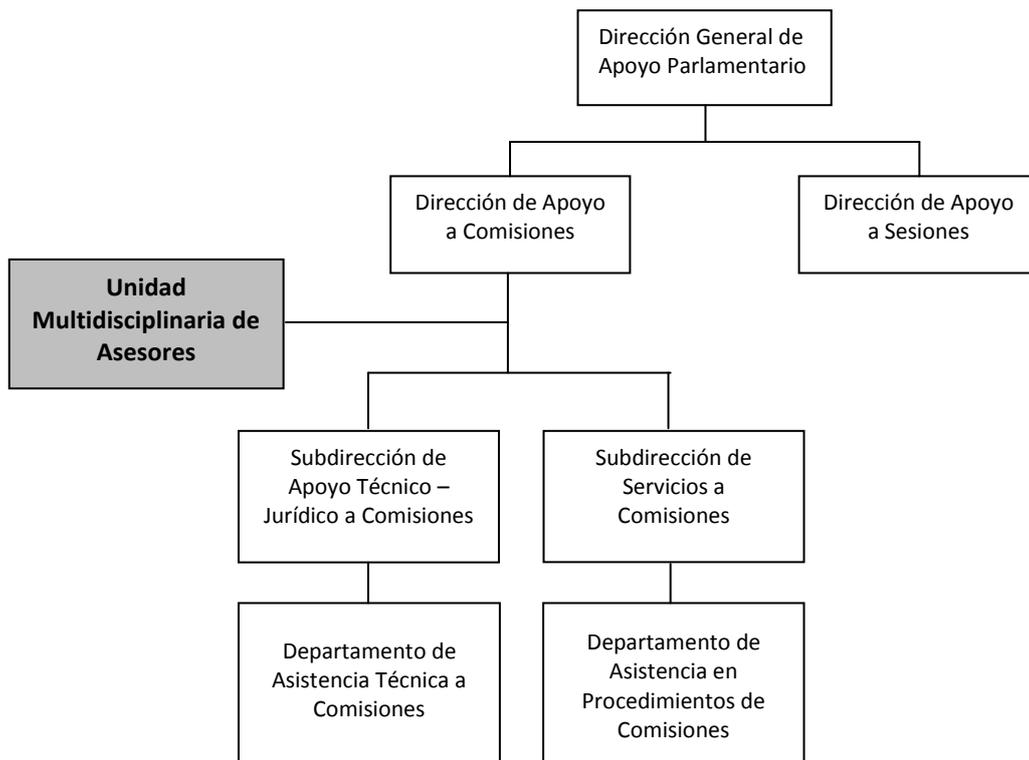
De esta manera, la Unidad de asesores tendrá como objetivo general, elevar el grado de eficacia y productividad en las actividades inherentes a los órganos

¹¹⁸ Muro, Eliseo, *op. cit.* nota 26, p. 233.

de apoyo técnico o Comisiones Permanentes, proporcionando a los mismos la asesoría técnica y jurídica especializada, y generando los dictámenes, opiniones y documentos de trabajo, que contemplen las diferentes posturas y puntos de vista de las corrientes políticas que tengan representación en la Comisión; lo anterior, para agilizar su discusión y votación por los legisladores integrantes del órgano colegiado, al tiempo de mantener al Pleno de la Cámara de Diputados, abastecido de dictámenes y resoluciones de las Comisiones.

3.3. Organigrama.

La Unidad especializada de nueva creación se ubicará dentro de la estructura organizacional de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, específicamente dependerá de la Dirección de Apoyo a Comisiones, tal y como se muestra en el siguiente organigrama:



Estructura Específica de Organización _ Dirección General de Apoyo Parlamentario _
Unidad Multidisciplinaria de Asesores

Al respecto, se busca que dicho órgano de creación dependa de la Dirección de Apoyo a Comisiones, en razón de que las funciones de la nueva Unidad corresponderían con las actividades y funciones que realiza la Dirección de Área, que se encuentran enmarcadas dentro del objetivo institucional de la misma, relacionadas con dotar a las Comisiones Legislativas de la información y el apoyo técnico especializado que les permita lograr una eficiente revisión, dictamen y opinión de los proyectos y proposiciones que les son turnados para su atención; así como brindar la asistencia técnico–legislativa que requieran en materia de precedentes, prácticas y procedimientos parlamentarios.

3.4. Implantación.

En el marco del análisis de la propuesta presentada, corresponde a la Secretaría General y áreas administrativas correspondientes, realizar las gestiones necesarias y presentar la propuesta ante los órganos de gobierno competentes de la Cámara de Diputados, a efecto de impulsar la implantación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores de que se trata.

En el supuesto de poder orientar la causa de su implementación, se propone definir un período experimental, a efecto de estar en condiciones de observar su funcionamiento y detectar cuáles serían las principales complicaciones en el desarrollo de sus actividades y funciones, además de estar en posibilidad de hacer las variaciones que en su caso correspondan.

De esta forma, una vez comprobada la pertinencia y utilidad que ofrece dicha Unidad, se propone que sus funciones se asuman de manera gradual en el transcurso de la Legislatura.

Al respecto, se recomienda que la Unidad empiece sus actividades formalmente al inicio de un Período Ordinario de Sesiones, con el objeto de establecer los objetivos y metas, así como tener al término del correspondiente

Periodo Ordinario, un balance real del desempeño y de los resultados que se obtengan.

Al ser un órgano que dependerá estructuralmente del aparato administrativo parlamentario del órgano legislativo, con funciones específicas en la asistencia a las Comisiones Permanentes, el funcionamiento de éste deberá estar regulado en la normatividad interna de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, se estima la necesidad de realizar las modificaciones legales correspondientes, actualizando la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, además de registrar puntualmente las funciones dentro del Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, con el propósito de que la Unidad, en el ejercicio de sus funciones, se sujete al marco legal y actúe conforme a derecho.

3.4.1. Integración y descripción de puestos.

Se propone que la Unidad Multidisciplinaria se integre por un Coordinador General y diez asesores de dictamen.

Para contar con el personal idóneo que laborará en la Unidad, se presenta la descripción de puestos en el que se especifican las funciones y tareas que habrán de desarrollar el Coordinador y los Asesores del órgano de nueva creación, así como los requerimientos relacionados con el perfil de las personas que deberán ser seleccionadas y contratadas para ocupar dichos puestos.

Como señala Martha Alles, “la descripción de un puesto significa primero la recolección de información para luego definir las principales responsabilidades

y obligaciones de la posición. Asimismo, es necesario tener en claro y definir las competencias necesarias para cumplir con éxito los objetivos del puesto”.¹¹⁹

Conforme a lo anterior, se presenta en los Cuadros 8. y 9., la descripción del puesto de Coordinador y de Asesor de dictamen de la Unidad Multidisciplinaria, respectivamente.

Para realizar la descripción de cada puesto, se toman como base las cédulas de descripción de puestos contenidas en el Catálogo de Puestos de Personal de confianza de la Cámara de Diputados.¹²⁰

Cuadro 8. Descripción de Puesto (Coordinador)

Unidad Multidisciplinaria de Asesores de Dictamen	
Datos Generales del Puesto	
Título del puesto	Coordinador
Número de plazas	1
Régimen Laboral	Confianza
Unidad de Adscripción	Dirección General de Apoyo Parlamentario.
Relación jerárquica	Superior: Dirección de Apoyo a Comisiones. Inferior: Asesor de Dictamen. Trabaja con: Diputados integrantes de las Comisiones, Secretarios Técnicos, Asesores de Dictamen y Dirección de Apoyo a Comisiones.
Edad	30 años en adelante.
Sexo	Indistinto.
Nacionalidad	Mexicana por nacimiento.

¹¹⁹ Alles, Martha Alicia, *5 pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos*, Granica S.A., Buenos Aires, 2007, p. 87.

¹²⁰ Sobre las cédulas de descripción de puestos de confianza de la Cámara de Diputados, véase Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se aprueba el catálogo de puestos de personal de confianza de la Cámara de Diputados, en *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, Anexo I, Año XII, Número 2753-I, martes 12 de mayo de 2009*.

<p>Condiciones</p>	<p>No haber sido en los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal, o municipal de algún partido político o candidato a ocupar un puesto de elección popular.</p> <p>No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público o sujeto a procedimiento administrativo por responsabilidades derivadas de un cargo.</p> <p>No haber sido condenado por delito grave que haya ameritado pena privativa de la libertad.</p>
<p>Objetivo y Funciones</p>	
<p>Objetivo</p>	<p>Auxiliar al órgano legislativo a alcanzar las metas y programas que le fije a la Comisión, y contribuir a elevar el grado de eficiencia y oportunidad, respecto de los asuntos turnados a las Comisiones Ordinarias; supervisar los procesos y sistemas del ámbito de su competencia.</p>
<p>Funciones</p>	<p style="text-align: center;">- <i>Al interior de la Unidad.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir con el Director de Apoyo a Comisiones, los sistemas de control de las actividades y procedimientos que se desarrollan en la Unidad. 2. Dirigir y supervisar a los asesores, respecto a las funciones y actividades que deben realizar. 3. Clasificar las iniciativas presentadas y Minutas recibidas al interior de la Cámara atendiendo al eje temático, e identificar los proyectos que mantienen relación temática. 4. Coordinar la distribución de asuntos (Iniciativas con proyecto de decreto o de Ley, y Minutas) entre los Asesores de dictamen, para su análisis, estudio y atención procedente. 5. En su caso, elaborar proyectos de dictámenes u opiniones de los asuntos turnados a las Comisiones.

	<p>6. Revisar los documentos de trabajo e información elaborados por los Asesores de dictamen.</p> <p>7. Llevar un registro de los dictámenes y los documentos de trabajo elaborados por la Unidad.</p> <p>8. Realizar investigaciones sobre diversos temas (estudio comparado).</p> <p>9. Acordar con el Director de Apoyo a Comisiones, los proyectos elaborados por la Unidad que se presentarán a la consideración de las Comisiones Ordinarias.</p> <p>10. Integrar los informes periódicos de actividades que permitan evaluar los avances y el desempeño de la Unidad, así como los informes que le sean requeridos por la Dirección de Apoyo a Comisiones.</p> <p>11. Promover y fortalecer el trabajo en equipo y supervisar los resultados de la gestión.</p> <p>12. Realizar todas aquellas funciones que coadyuven al logro de su objetivo.</p> <p style="padding-left: 40px;">- <i>Al exterior de la Unidad.</i></p> <p>13. Verificar que la asistencia técnica y jurídica que se brinda por parte de los Asesores de la Unidad a las Comisiones Ordinarias, se lleve a cabo con estricto apego a la normatividad y disposiciones vigentes.</p> <p>14. Sostener reuniones de trabajo con la Junta Directiva y diputados integrantes de la Comisión, para la revisión de los dictámenes elaborados por la Unidad.</p> <p>15. Sostener reuniones de trabajo con el cuerpo técnico y asesores de los legisladores de la Comisión, para la revisión de los documentos de trabajo y dictámenes elaborados por la Unidad.</p> <p>16. Remitir a la Secretaría Técnica de la Comisión, los proyectos de dictamen elaborados por la Unidad, a efecto de que se sometan a consideración de la Junta Directiva e integrantes de la Comisión.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Conocimientos	
Escolaridad	<p>Acreditar maestría o doctorado (título y/o cédula profesional), o antecedentes, conocimientos, o experiencia de competencia equivalentes al grado, en Ciencias Políticas, Administrativas, Sociales, Humanidades, Ciencias de la Comunicación y materias afines.</p>
Conocimientos Especiales requeridos, o Capacidades técnicas	<p>Conocimiento en materia de derecho parlamentario y/o técnica legislativa.</p> <p>Conocimiento del funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.</p> <p>Manejo de paquetería de cómputo básica.</p> <p>Comprensión oral y escrita de dos o tres idiomas.</p>
Experiencia Laboral	<p>Mínimo 2 años en funciones de coordinación o áreas afines a nivel de mando.</p>
Habilidades y Aptitudes	
Gerenciales	<p>Proactivo con visión estratégica.</p> <p>Planeación y organización del trabajo.</p> <p>Trabajo en equipo.</p> <p>Toma de decisiones.</p> <p>Liderazgo.</p> <p>Coordinación.</p> <p>Capacidad de análisis y síntesis.</p>
Responsabilidades en el manejo de recursos	<p>Humanos.</p> <p>Materiales.</p> <p>Financieros.</p> <p>Tecnológicos.</p> <p>Información.</p>

Cuadro 9. Descripción de Puesto (Asesor de Dictamen)

Unidad Multidisciplinaria de Asesores de Dictamen	
Datos Generales del Puesto	
Título del puesto	Asesor de Dictamen
Número de plazas	10
Régimen Laboral	Confianza
Unidad de Adscripción	Dirección General de Apoyo Parlamentario.
Relación jerárquica	Superior: Coordinador de la Unidad. Inferior: Personal Operativo. Trabaja con: Diputados integrantes de las Comisiones, Secretarios Técnicos, Asesores de Dictamen, Coordinador de la Unidad y Dirección de Apoyo a Comisiones.
Edad	30 años en adelante.
Sexo	Indistinto.
Nacionalidad	Mexicana por nacimiento.
Condiciones	No haber sido en los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal, o municipal de algún partido político o candidato a ocupar un puesto de elección popular. No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público o sujeto a procedimiento administrativo por responsabilidades derivadas de un cargo. No haber sido condenado por delito grave que haya ameritado pena privativa de la libertad.
Objetivo y Funciones	
Objetivo	Auxiliar al órgano legislativo a alcanzar las metas y programas que le fije a la Comisión, y contribuir a elevar el grado de eficiencia y oportunidad, respecto de los asuntos turnados a las Comisiones Ordinarias; llevar a cabo los procesos y sistemas del ámbito de su competencia.
Funciones	- <i>Al interior de la Unidad.</i> 1. Proponer y aplicar métodos de trabajo para la elaboración de estudios y proyectos propios de su área de adscripción.

<p>2. Elaborar proyectos de dictamen, opiniones y documentos de trabajo de acuerdo con las instrucciones y tareas encomendadas que permitan cumplir con los objetivos planteados.</p> <p>3. Distribuir las cargas de trabajo entre el personal técnico–operativo a su cargo, coordinando la ejecución de los procesos correspondientes.</p> <p>4. Dirigir y supervisar el trabajo elaborado por el personal técnico-operativo a su cargo, registrarlo y, en su caso, hacer las correcciones que correspondan.</p> <p>5. Dar seguimiento a las actividades del ámbito de su competencia, conforme a los procedimientos establecidos.</p> <p>6. Elaborar informes sobre los resultados y objetivos alcanzados durante el desarrollo de las funciones y los trabajos conferidos.</p> <p>7. Aplicar los lineamientos y normatividad existentes en el desarrollo de sus actividades.</p> <p>8. Llevar registro y control de los resultados obtenidos en el desarrollo de las acciones encomendadas.</p> <p>9. Realizar investigaciones sobre diversos temas (estudio comparado).</p> <p>10. Realizar todas aquellas funciones que coadyuven al logro de su objetivo.</p> <p>- <i>Al exterior de la Unidad.</i></p> <p>11. Sostener reuniones de trabajo con la Junta Directiva y diputados integrantes de la Comisión, para la revisión de los dictámenes elaborados por la Unidad.</p> <p>12. Sostener reuniones de trabajo con el cuerpo técnico y asesores de los legisladores, para la revisión de los documentos de trabajo y dictámenes elaborados por la Unidad.</p> <p>13. Brindar asistencia técnica y jurídica a las Comisiones Ordinarias para el cumplimiento de sus responsabilidades formales. De considerarse necesario, exponer y argumentar los proyectos de dictamen elaborados por la Unidad en las reuniones que celebren las Comisiones.</p>

Conocimientos	
Escolaridad	<p>Acreditar maestría o doctorado (título y/o cédula profesional), o antecedentes, conocimientos, o experiencia de competencia equivalentes al grado, en Ciencias Políticas, Administrativas, Sociales, Humanidades, Ciencias de la Comunicación y materias afines.</p>
Conocimientos Especiales requeridos, o Capacidades técnicas	<p>Conocimiento en materia de derecho parlamentario y/o técnica legislativa.</p> <p>Conocimiento del funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.</p> <p>Manejo de paquetería de cómputo básica.</p> <p>Comprensión oral y escrita de dos o tres idiomas.</p>
Experiencia Laboral	<p>Mínimo 2 años en áreas afines a nivel de mando.</p>
Habilidades y Aptitudes	
Gerenciales	<p>Trabajo en equipo.</p> <p>Coordinación.</p> <p>Comunicación.</p> <p>Capacidad de análisis y síntesis.</p> <p>Iniciativa y creatividad.</p> <p>Capacidad argumentativa.</p>
Responsabilidades en el manejo de recursos	<p>Humanos.</p> <p>Materiales.</p> <p>Financieros.</p> <p>Tecnológicos.</p> <p>Información.</p>

Es preciso señalar, que las funciones que se propone que realice la Unidad de asesores, en ningún momento se contraponen o se empalman con la función que tiene encomendada la Subdirección de Apoyo Técnico Jurídico a Comisiones, que depende de la Dirección de Apoyo a Comisiones, respecto a la elaboración de dictámenes de los asuntos que son turnados a las Comisiones.¹²¹

La función de la Subdirección a que se refiere el párrafo anterior, resulta ser una actividad que requiere de la solicitud expresa de la parte interesada para llevarse a cabo; esto es, se requiere de la petición de los diputados, secretarios técnicos o asesores de Comisiones para que se elaboren los proyectos de dictamen respectivos, además de que en la práctica y en el transcurso de una Legislatura, por lo que hace a los Periodos Ordinarios, dicha actividad no es frecuente.

Desde luego, se reconoce el trabajo de dictaminación que realiza dicha Subdirección junto con la Dirección de Área, principalmente en los Periodos de receso cuando se instala y funciona la Comisión Permanente, toda vez que participa de manera activa brindando asistencia técnica y jurídica a las tres Comisiones de Trabajo que funcionan en dichos recesos¹²², en la formulación de proyectos de dictamen sobre las Propositiones con Punto de Acuerdo que se les turnan y en la elaboración de documentos de trabajo para el desarrollo de las reuniones que sostienen durante el receso.

Por lo anterior, se estima que no serían coincidentes las funciones de dictamen que tiene la Subdirección, respecto a las que desarrollaría la Unidad, toda vez

¹²¹ Sobre las funciones de la Subdirección de Apoyo Técnico – Jurídico a Comisiones, véase *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, marzo 2011, pág. 238.*

¹²² Para el despacho de los asuntos de la Comisión Permanente, se crean tres Comisiones de Trabajo que conocerán más de un asunto o eje temático. La Primera Comisión: Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; la Segunda Comisión: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública; y la Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; véase *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 175.*

que habría una marcada diferencia en el proceso de ejecución, mientras que por un lado se requiere la solicitud del órgano colegiado para proceder a la dictaminación, por otro, se actuaría obligada y responsablemente existiendo o no previa solicitud.

3.4.2. Reclutamiento y selección.

Una vez que se ha realizado la descripción del puesto, corresponde observar cómo se seleccionarán las personas para ocupar el mismo. El Coordinador y los Asesores integrantes del cuerpo de nueva creación deberán contar con los conocimientos y la experiencia necesaria, así como con las características relacionadas con las competencias que se definen en los Cuadros 8. y 9. Descripción de Puesto.

El proceso que se propone llevar a cabo para la selección del personal que formará parte de la Unidad, es el siguiente:

La Cámara de Diputados, a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Dirección General de Recursos Humanos, emitirá la Convocatoria para el Concurso de Oposición Abierto para ocupar las plazas de Coordinador y de Asesores que integrarán la Unidad, en la que se fijarán las bases y las etapas del proceso de selección.

Las Direcciones Generales de Apoyo Parlamentario y de Recursos Humanos, serán las encargadas de revisar y valorar la información que envíen los interesados, identificando a los participantes que podrán continuar con las evaluaciones correspondientes. Sobre este punto en particular, es importante señalar que la evaluación de conocimientos se realizará a través de un jurado externo que estará integrado por personalidades que formen parte del ámbito académico.

De los resultados obtenidos en la evaluación de conocimientos, el jurado externo remitirá a la administración de la Cámara, por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el informe sobre los aspirantes mejor posicionados y que cubren los requisitos para ocupar los puestos referidos. Dicha Secretaría, remitirá el informe a un Comité conformado por representantes de las Direcciones Generales de Apoyo Parlamentario y de Recursos Humanos.

De esta forma, el Comité llevará a cabo entrevistas al grupo reducido de aspirantes que acreditaron ante el jurado externo la evaluación de conocimientos, enlistados en el informe que se hace referencia en el párrafo anterior.

El Comité remitirá a la Secretaría de Servicios Parlamentarios el informe final de resultados, para que a su vez éste se someta a consideración de la Secretaría General. Dichas Secretarías, recabarán la opinión del titular de la Dirección General de Apoyo Parlamentario y del representante del Jurado externo y, en su caso, tomarán la decisión de contratar a las personas que habrán de ocupar los puestos referidos, por haber obtenido los mejores resultados en las pruebas realizadas.

El haber obtenido el primer lugar, o primeros lugares, en el concurso de oposición, no implica que obligadamente sean las personas que se contratarán para ocupar el o los puestos respectivos. La resolución que adopten las Secretarías, se basará en la capacidad demostrada por parte de los aspirantes mejor posicionados en cada una de las pruebas y entrevistas realizadas durante todo el proceso.

3.4.3. Evaluación y seguimiento.

El Coordinador y los Asesores que formarán parte de la Unidad de nueva creación, estarán sujetos a continuas evaluaciones de desempeño, con el

propósito de mejorar los resultados que vayan obteniendo en el ejercicio de sus funciones.

Resulta complejo establecer una metodología para realizar la evaluación del desempeño de este personal, en razón de que en un Período Ordinario de Sesiones, e incluso, en el transcurso de un Año Legislativo, se presentan numerosas iniciativas con proyectos de decreto y de Ley, y se reciben diversas Minutas del Senado de la República, situación que hace difícil pronosticar el número de proyectos que se presentarán y la cantidad de dictámenes que elaborará cada uno de los asesores.

Por lo anterior, se recomienda construir indicadores y criterios de evaluación con relación a los flujos de iniciativas y minutas que se han presentado en las últimas Legislaturas, utilizando los precedentes legislativos que permitan establecer un margen de proyectos que probablemente se presentarán en un Período Ordinario de sesiones. De esta forma, se deberán delinear con mayor rigor los objetivos de la Unidad, atendiendo al proceso de dictaminación que desarrolle la Unidad en un Período Ordinario.

Corresponderá a la Dirección de Apoyo a Comisiones, realizar las evaluaciones que habrán de llevarse a cabo una vez que el Período Ordinario de sesiones finalice, las cuales deberán verificar el grado de cumplimiento de los objetivos por cada asesor que integre la Unidad, considerando los aspectos cualitativos y cuantitativos, así como la eficiencia y capacidad de atención.

La evaluación permitirá identificar de manera continua los posibles aspectos a mejorar en el desempeño de los asesores y, de ser necesario, reorientar los objetivos y metas que persiga la Unidad.

Con relación a la formación interna que deberán tener los asesores, dicho personal deberá tomar periódicamente cursos de capacitación organizados por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a través de la Dirección General de

Apoyo Parlamentario, que tengan por objeto perfeccionar las habilidades de los asesores para elevar su productividad.

Señala Martha Alles, al referirse a la formación en el ámbito de las organizaciones, “formar a una persona es lograr que genere una mayor aptitud para poder desempeñarse con éxito en su puesto de trabajo; es lograr que su perfil se adecue al perfil de conocimientos, habilidades y competencias requeridos para el puesto que ocupa. Puestos y requisitos que permanentemente sufren cambios, derivados, a su vez, de los cambios que la tecnología y el mundo globalizado plantean”.¹²³

3.5. Asistencia de dictamen a las Comisiones por eje temático.

En el marco del cumplimiento de las funciones que tendrá la Unidad, se considera fundamental que el órgano de nueva creación se conforme por Asesores que dominen una o más áreas del conocimiento, y que al momento de asesorar y asistir a las Comisiones, se consideren los aspectos sociales, políticos y económicos por los que atraviesa el país en un momento determinado.

Para tal efecto, tomando en cuenta que por la naturaleza del órgano legislativo, los asuntos que se presentan al interior del mismo varían en orden temático y de contenido, y que por esa razón, al paso de las Legislaturas se han creado y consolidado Comisiones con competencias temáticas específicas de carácter permanente, se considera pertinente que en la función de asistencia de dictamen de la Unidad, el funcionamiento y mecánica de operación se realice bajo la distribución de los asuntos, atendiendo a ejes temáticos.

El propósito de la Unidad es asistir al conjunto de Comisiones Ordinarias (52) con facultad de dictamen, por lo que resultaría ideal contar con igual número de asesores como de Comisiones; sin embargo, se reconoce la complejidad que representa crear un nuevo órgano al interior de la Cámara, por las cuestiones presupuestales y de impacto económico que generará el mismo.

¹²³ Alles, Martha Alicia, *op. cit.*, nota 119, p. 122.

No obstante, en una primera etapa, la propuesta se ciñe en que la Unidad se conforme por un número reducido de Asesores, en el que cada uno pueda atender y brindar los servicios oportunamente al mayor número de Comisiones Ordinarias. En ese sentido, se presenta en el Cuadro 10. un modelo para ofrecer servicios de asesoría a las Comisiones, atendiendo al eje temático que corresponda al campo de especialización de los Asesores.

Cuadro 10. Distribución de Comisiones por eje temático

Asesor	Especialidad / Eje temático	Comisión (es)
1	Constitucional	Puntos Constitucionales; y Derechos Humanos.
2	Política Exterior, Régimen Interior y Administración	Gobernación; Radio y Televisión; Desarrollo Metropolitano; Energía; Fortalecimiento al Federalismo; Transparencia y Anticorrupción; Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur-Sureste; Asuntos Migratorios; Población; Relaciones Exteriores; Transportes; Turismo; Comunicaciones; Protección Civil; y Desarrollo Municipal.
3	Justicia	Justicia; y Seguridad Pública.
4	Seguridad Nacional	Defensa Nacional; y Marina.
5	Políticas públicas y sociales	Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Derechos de la Niñez; Desarrollo Social; Equidad y Género; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Vivienda.
6	Economía y Finanzas	Competitividad; Economía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; y Presupuesto y Cuenta Pública.
7	Educación y Ciencia	Ciencia y Tecnología; Cultura y Cinematografía; Deporte; Educación Pública y Servicios Educativos; y Juventud.
8	Agropecuario	Agricultura y Sistemas de Riego; Ganadería; Desarrollo Rural; Reforma Agraria; y Pesca.
9	Salud	Salud.
10	Recursos Naturales	Agua Potable y Saneamiento; Cambio Climático; Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Recursos Hidráulicos.

La propuesta que se presenta no implica que en el ejercicio de las funciones, los asesores se encuentren limitados para conocer de asuntos que correspondan a un eje temático distinto al asignado en la relación. En ese sentido, se debe considerar el supuesto de que exista un número considerable de asuntos que sean turnados a una sola Comisión, por lo que el asesor asignado requerirá del apoyo de más asesores de la Unidad para el proceso de elaboración de documentos de trabajo y dictámenes.

Respecto a los asuntos legislativos que por guardar relación con dos o más ejes temáticos, la Mesa Directiva de la Cámara los turna en Comisiones Unidas,¹²⁴ esto es, a más de una Comisión Ordinaria para su estudio y dictamen, se sugiere que el Coordinador de la Unidad designe a un solo Asesor para que sea el responsable de proporcionar la asistencia a las Comisiones respectivas y de esta forma optimizar los recursos de la Unidad.

En la medida que se consolide el funcionamiento de la Unidad y siempre que existan las condiciones presupuestales en el órgano legislativo, se abrirá la posibilidad de aumentar el número de Asesores, a efecto de hacer más especializada la asistencia de dictamen a cada una de las Comisiones Ordinarias.

3.6. Procedimiento de atención de Iniciativas presentadas ante el Pleno de la Cámara de Diputados por la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.

La Unidad tendrá como línea de acción brindar asistencia técnica normativa a las Comisiones Ordinarias.

Para un adecuado funcionamiento, se sugiere que ésta siga el siguiente procedimiento:

¹²⁴ Sobre los turnos que dicta la Mesa Directiva a una o más Comisiones, véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículos 66-71, 173 y 174.*

1. Con la presentación de una Iniciativa de Ley o de decreto ante el Pleno de la Cámara de Diputados por los sujetos con facultad para ello,¹²⁵ o con la recepción de una Minuta proveniente del Senado de la República, una vez que se dicta por la Presidencia de la Mesa Directiva el turno correspondiente a la Comisión competente, se da inicio a los trabajos y actividades de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.
2. La asistencia que se brinde a las Comisiones Permanentes se realizará automáticamente, sin que exista la necesidad de que el órgano colegiado o el cuerpo técnico de asesores lo solicite oficialmente.
3. El servicio que ofrezca la Unidad se enfocará a la revisión de los proyectos de Iniciativas presentadas y Minutas recibidas y en la elaboración de los proyectos de dictámenes, opiniones, o documentos de trabajo correspondientes.
4. Para la elaboración de los proyectos, la Unidad deberá sostener reuniones de trabajo con la Junta Directiva e integrantes de la Comisión, así como con los asesores de los diputados, a efecto de considerar en los documentos de trabajo, las diferentes posturas de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.
Esta actividad deberá realizarse dentro de los plazos para emitir Dictamen que se estipulan en el Reglamento de la Cámara de Diputados.¹²⁶

¹²⁵ Sobre los sujetos con facultad de iniciar leyes, véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 71*.

¹²⁶ Las Comisiones contarán con cuarenta y cinco días para resolver los asuntos que se le turnen, en el que se establece la posibilidad de solicitar prórroga a la Presidencia de la Mesa Directiva, sea por un plazo igual de cuarenta y cinco días contados a partir de que se hubiese cumplido el primer término; o bien, por el tiempo necesario cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto. Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículos 182, 183 y 185*. En el caso de Iniciativas de reforma Constitucional, la Comisión o Comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de noventa días, en el que se establece la posibilidad de solicitar prórroga a la Presidencia de la Mesa Directiva, por un plazo igual de noventa días contados a partir de que se hubiese cumplido el primer término. Caso similar ocurre con las Minutas recibidas en la Cámara de Diputados y que son turnadas a

5. Los proyectos de dictamen, opiniones y documentos de trabajo generados se remitirán de manera oficial a la Comisión correspondiente, por conducto del Secretario Técnico.

Resulta conveniente señalar, que para dar cumplimiento a las políticas de operación que se han referido, las actividades que desarrollará la Unidad deberán estar ligadas con diversas acciones que desarrollen otras áreas del aparato administrativo parlamentario de la Cámara de Diputados, e incluso del orden procedimental que siguen los órganos de gobierno y las Comisiones Ordinarias, tal como se describe en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Procedimiento de atención de iniciativas

Órgano de Gobierno o de Apoyo Técnico / Unidad Administrativa Responsable	Actividad
	INICIO DEL PROCEDIMIENTO
Presidencia de la Mesa Directiva	1. Dicta el turno de la Iniciativa o Minuta a la Comisión competente, para su estudio y dictamen.
Secretaría de Servicios Parlamentarios	2. Instruye a la Dirección General de Apoyo Parlamentario a brindar la asistencia técnica – normativa a la Comisión competente, para elaborar el dictamen, opinión o documento de trabajo correspondiente.
Dirección General de Apoyo Parlamentario	3. Recibe la petición de la Secretaría de Servicios Parlamentarios e instruye a la Dirección de Apoyo a Comisiones para su atención.

Comisión, considerando noventa días para presentar el dictamen correspondiente y la posibilidad de solicitar prórroga por cuarenta y cinco días o noventa días si se refiere a una Minuta de reforma Constitucional. Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículos 89 y 95*.

<p>Dirección de Apoyo a Comisiones</p>	<p>4. Recibe la instrucción de elaboración de dictamen, opinión o documentos de trabajo de la Iniciativa o Minuta, para brindar la asistencia técnico – normativa a la Comisión correspondiente.</p> <p>Turna e instruye a la Unidad Multidisciplinaria de Asesores para que proceda al proceso de dictaminación de la(s) iniciativa(s) y/o Minutas presentada(s).</p>
<p>Coordinación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores</p>	<p>5. Recibe la instrucción para proceder a la elaboración de los proyectos de dictamen de Iniciativas y Minutas turnadas a la Comisión correspondiente. Distribuye entre los Asesores de dictamen las iniciativas y minutas, atendiendo al eje temático.</p>
<p>Asesor de la Unidad</p>	<p>6. Elabora el estudio y análisis de viabilidad técnica y jurídica de la Iniciativa o Minuta; celebra reuniones de trabajo con los diputados integrantes y asesores de la Comisión para contemplar las diferentes posturas de los Grupos Parlamentarios en el cuerpo del dictamen, opinión o documento de trabajo. Al concluir remite la información y documentos elaborados a la Coordinación de la Unidad.</p>
<p>Coordinación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores</p>	<p>7. Recibe los documentos elaborados, revisa y de considerar necesario, realiza las observaciones correspondientes. Lo turna a la Dirección de Apoyo a Comisiones para su revisión.</p>
<p>Dirección de Apoyo a Comisiones</p>	<p>8. Recibe la documentación de la Coordinación de la Unidad, la revisa y lo entrega a la Dirección General de Apoyo Parlamentario para su autorización.</p>
<p>Dirección General de Apoyo Parlamentario</p>	<p>9. Recibe la documentación final, la revisa, autoriza y remite a la(s) Comisión(es) Ordinaria(s) correspondiente(s), por conducto del Secretario Técnico.</p> <p>Se notifica para su conocimiento a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.</p>

Secretario(s) Técnico(s) de la(s) Comisión(es) Ordinaria(s)	10. Recibe el proyecto de dictamen, opinión o documento de trabajo elaborado, quien tendrá la responsabilidad de presentarlo ante la Junta Directiva de la Comisión para su conocimiento, discusión y votación.
Comisión(es) Ordinaria(s)	11. El (los) proyecto(s) de dictamen(es) se somete(n) a consideración de los integrantes de la Comisión, para su discusión y votación.
	FIN DEL PROCEDIMIENTO

Se considera que la etapas del procedimiento que seguirá la Unidad, podrán adecuarse al proceso de dictamen que deben seguir las Comisiones Legislativas, enmarcado en el Título Quinto “De los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento, Capítulo I “De las Comisiones y Comités”, Sección Décima Segunda “Proceso de Dictamen” del Reglamento de la Cámara de Diputados.¹²⁷

Cabe señalar, que el proceso legislativo que sigue una propuesta de reforma legal establecido en el Artículo 72 Constitucional mantiene vigencia y no se vería alterado por la intervención que realice la Unidad, toda vez que la participación de ésta se encuentra estipulada para el procedimiento interno en las Comisiones Permanentes, por lo que una vez generados los proyectos de dictamen u opiniones por la Unidad, los mismos deberán cumplir con los requisitos y formalidades esenciales que se contemplan en la legislación vigente para que puedan ser sometidos a discusión y votación en la Comisión

¹²⁷ Sobre el proceso de dictamen que se establece en el Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión deberá definir el método de dictamen, así como invitar al diputado iniciante para ampliar la información acerca de la propuesta, podrá realizar audiencias públicas para consultar la opinión de especialistas en la materia, de los grupos interesados, de los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos, de las cámaras, consejos y organizaciones sociales. Asimismo, se establecen las reglas para la remisión de los dictámenes a la Mesa Directiva de la Cámara, para su discusión y votación por el Pleno.

y, consecuentemente, por el Pleno de la Cámara, que de ser aprobados se remitirán a la Cámara revisora para los efectos legales conducentes.

3.7. Sistema de información (*base de datos*).

La Unidad Multidisciplinaria de asesores llevará a cabo el registro de cada uno de los dictámenes que se elaboren por los integrantes de este órgano especializado.

Para tal efecto, se hará uso de los recursos tecnológicos con que cuenta la Cámara de Diputados, desarrollándose una base de datos que contenga el registro oportuno de las iniciativas atendidas o dictaminadas, las Comisiones a la que se proporcionó la asistencia técnica y jurídica, y el estatus del dictamen elaborado, como elementos descriptivos mínimos de información que deberá reunir cada proyecto, tal y como se muestra en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Base de Datos

Nombre de la Iniciativa:	XXX
Tema de la Iniciativa:	XXX
Proponente:	XXX
Turno a Comisión:	XXX
Fecha de Presentación y de publicación en la Gaceta Parlamentaria:	XXX
Sinopsis de la Iniciativa:	XXX
Sentido del Dictamen:	XXX
Sinopsis del Dictamen:	XXX
Estatus en Comisión:	XXX
Estatus en el Pleno:	XXX
Asesor que elaboró el dictamen:	XXX

La información contenida en la base de datos será de uso interno y externo para la Unidad y demás órganos de la Cámara de Diputados.

Internamente. Los datos y la información que se registren servirán a los asesores de la Unidad y en general al aparato parlamentario de la Cámara de Diputados (Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y áreas parlamentarias), para dar un seguimiento de la asistencia de dictamen que se generará permanentemente a las Comisiones Ordinarias, así como para obtener datos específicos sobre los asuntos legislativos que se vayan dictaminando por la Unidad.

Externamente. La información será de utilidad a los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados y en particular a las Comisiones Legislativas (diputados integrantes y cuerpo técnico) para conocer los asuntos que se han presentado ante el Pleno del órgano legislativo que cuentan con dictamen elaborado. En ese sentido, se informará permanentemente a los órganos de gobierno sobre los asuntos, que en el transcurso de los Períodos Ordinarios y de Receso de una Legislatura se vayan dictaminando, así como el estado en que se encuentran (aprobados, rechazados, pendientes).

3.8. Reuniones de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores.

Se propone que la Unidad sostenga por lo menos una reunión semanal en los Períodos Ordinarios de Sesiones y dos reuniones por mes en los Períodos de Receso, contemplando la posibilidad de llevar a cabo reuniones extraordinarias para la atención de algún asunto específico, previa convocatoria del Coordinador.

En las reuniones deberán ser considerados los siguientes aspectos:

1. Informe sobre las iniciativas presentadas y minutas recibidas en el Pleno de la Cámara.
2. Distribución de los asuntos entre los Asesores atendiendo al eje temático.

3. Establecer fechas de ejecución (considerar los plazos para emitir dictamen referidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados).
4. Valoración inicial de las propuestas legales planteadas por los sujetos con facultad para ello.
5. Informe de las reuniones sostenidas con la Junta Directiva e integrantes de las Comisiones respectivas.
6. Exposición de los proyectos de dictamen, opiniones, o documentos de trabajo elaborados por los Asesores.
7. Opinión y consideraciones finales a los proyectos.
8. Informe del cumplimiento de los objetivos planteados al inicio del Período Legislativo correspondiente.
9. Firma del minutarario.

La reunión de trabajo será conducida por el Coordinador de la Unidad y, en su caso, por el Director de Apoyo a Comisiones.

Asimismo, se busca que las reuniones sean una herramienta de comunicación entre el personal que laborará en la Unidad, compartiendo experiencias y conocimientos que contribuyan a generar mejores resultados, al tiempo de ayudar a los Asesores a alcanzar sus metas, en tiempo y forma.

La propuesta de que la Unidad celebre reuniones de trabajo calendarizadas, no implica que un Asesor, en el momento que así lo considere, pueda sostener una reunión de carácter particular con el Coordinador para revisar los proyectos encomendados.

3.9. Separación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores en el funcionamiento de las Comisiones, frente al interés político de los Grupos Parlamentarios.

Un tema que es complicado analizar y del cual no existen respuestas certeras, deriva de la pregunta: ¿Cómo se separa el aspecto político del aparato técnico en el órgano legislativo?

Queda claro que la Cámara de Diputados se caracteriza en ser una institución netamente política por naturaleza, y que en la composición de los diferentes órganos administrativos al interior de la misma, los grupos parlamentarios buscan contar con la mayor representación en los cargos de dirección y administración, a efecto de tener portavoces en cada una de las decisiones y acciones que se adopten en la Cámara, lo que comúnmente se conoce como *cuotas de poder*.

Situación similar ocurre en la composición del cuerpo de asesores de las Comisiones Legislativas, cuando los Presidentes de estos órganos, de manera discrecional eligen al personal que laborará en la instancia, sin que exista el mínimo requisito para formar parte del aparato técnico.¹²⁸

Sobre el punto en particular, se presume que las funciones que desarrolla el cuerpo técnico y los asesores de la Comisión, atienden en una primera instancia, al interés de orden político y a la línea que marque el diputado Presidente.

En ese sentido, al tener detectado quizá el problema más significativo que repercute en el funcionamiento de las Comisiones y, en consecuencia, en la productividad de las mismas, se considera necesario diseñar estrategias que permitan hacer de los cuerpos administrativos, instancias que guarden cierta autonomía técnica en su funcionamiento, esto es, que sean apartidistas, con el

¹²⁸ Cfr. *supra*, p. 122.

propósito de que puedan ofrecer a los diputados la asistencia técnica y jurídica que requieran para el cumplimiento de sus responsabilidades, en igualdad de condiciones y circunstancias.

Por esa razón, es que se presenta la propuesta de crear la Unidad Multidisciplinaria de Asesores, que busca de manera intrínseca marcar tajantemente una separación del aspecto político respecto a las funciones de asistencia parlamentaria que debe desarrollar el aparato parlamentario de la Cámara y, en consecuencia, ofrecer un servicio altamente profesionalizado a los diputados integrantes de las Comisiones.

Con la implementación de esta Unidad, se busca perfeccionar y elevar el grado de productividad de las Comisiones Legislativas, razón por la cual se considera que estas instancias deben contar con la asistencia de personal calificado, que actúe de manera institucional, objetiva e imparcial cuando auxilie a los diputados y asesores en sus tareas.

Por lo anterior, se reitera la importancia de contar con una adecuada selección del personal de la Unidad, estableciendo como regla general, llevar a cabo un concurso de oposición para ocupar los puestos respectivos, en el que se fijen requisitos especiales relacionados con los conocimientos, habilidades y aptitudes que deberán reunir los sujetos interesados en formar parte de este órgano administrativo que se propone crear.

Aunado a lo anterior, un punto que debe marcar diferencia en el proceso de selección del personal, es la participación que tendrá el jurado externo conformado por académicos.

Sobre el punto en particular, se plantea que sea la Secretaría General, con la participación que corresponda a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la encargada de seleccionar a los integrantes del Jurado externo, quienes intervendrán en los procesos de contratación de los asesores de la Unidad

Multidisciplinaria, cuando así se les requiera en el transcurso de un año legislativo.¹²⁹

La Secretaría General deberá vigilar que en la conformación del Jurado externo, sus integrantes cumplan con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos.
- Contar con cuarenta años de edad en adelante (experiencia laboral y profesional).
- Acreditar maestría o doctorado en Ciencias Políticas, Administrativas, Sociales, Humanidades, Ciencias de la Comunicación y materias afines.
- Tener conocimiento en materia de derecho parlamentario y técnica legislativa.
- Conocer el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.
- No haber sido en los últimos cinco años, integrante de la dirigencia nacional, estatal, o municipal de algún partido político o candidato a ocupar un puesto de elección popular.
- No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público o sujeto a procedimiento administrativo por responsabilidades derivadas de un cargo.
- No haber sido condenado por delito grave que haya ameritado pena privativa de la libertad.
- Contar con pleno reconocimiento a su ética profesional.

¹²⁹ Sobre el año legislativo, Cfr. *supra*, nota 23, p. 29.

Así, en la medida que el jurado tenga un margen de autonomía respecto al interés político de los Grupos Parlamentarios, podrá garantizar que en el cumplimiento de sus responsabilidades, actúe bajo los principios de imparcialidad, ecuanimidad, legalidad, independencia y rectitud, en el momento de realizar las evaluaciones referidas y cuando se emitan opiniones sobre los aspirantes.

Debe quedar clara la diferencia que existe entre las funciones que tienen los órganos colegiados integrados por legisladores, de las que presenta el aparato administrativo parlamentario del órgano legislativo.

La función esencial del cuerpo colegiado es la formación del marco jurídico y la convergencia para adoptar resoluciones de carácter político y repercusión nacional; mientras que el asesor parlamentario, debe contribuir desde su esfera de acción, con una asistencia objetiva, eficaz, eficiente y oportuna, que derive en optimizar el desempeño de las responsabilidades de los legisladores.

De esta manera, al proyectar un margen de autonomía de la instancia administrativa en el desarrollo de sus funciones, la Cámara de Diputados podrá contar con servidores públicos institucionales, que por encima de cualquier interés de orden político, ofrezcan por igual, los servicios de asesoría y asistencia técnica jurídica a las minorías y mayorías parlamentarias, sin marcar diferencia.

En otro orden de ideas, es importante hacer mención que por las características y funciones que desarrollarían los asesores de la Unidad de nueva creación, estas pudieran considerarse como actividades que reúnen la calidad de un trabajo especial, equiparables con las que realizan los trabajadores académicos de las universidades autónomas, que rigen las

relaciones laborales del personal académico y administrativo por lo dispuesto en el apartado A, del artículo 123 Constitucional¹³⁰.

No obstante lo anterior, aún cuando la Unidad de Asesores adquiriera cierta autonomía de gestión y de funcionamiento interno, que en el ejercicio de sus atribuciones realice actividades específicas y/o especiales, además de tener delineado un procedimiento interno relacionado con el ingreso, promoción y permanencia de los Asesores, el marco Constitucional establece que las relaciones laborales entre los Poderes de Unión y sus trabajadores (legisladores y personal administrativo), se regirán por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 Constitucional.

¹³⁰ Sobre la calidad de trabajo especial de las Universidades Autónomas e instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3, fracción VII*.

CONCLUSIONES

De carácter general

En el sistema presidencial mexicano, resulta esencial que estén definidas legalmente las atribuciones que deben ejercer los Poderes de la Unión, estableciendo un adecuado equilibrio de funciones bajo la teoría de los pesos y contrapesos.

Los Poderes deben actuar de manera conjunta para dar gobernabilidad y conducción de la sociedad, al tiempo de fortalecer el desarrollo de la nación. De aquí se desprende el papel relevante que tiene el Poder Legislativo Federal, integrado por los representantes de la nación que son electos para asumir la tarea normativa, ya que es la instancia encargada de formular la legislación federal y general que deberá aplicarse en el territorio nacional, además de desarrollar mecanismos de control evaluatorio de los otros Poderes y organismos que conforman la estructura federal del país.

El Congreso de la Unión, a través de las Cámaras que lo componen, se caracteriza por ser un órgano político *per se*, donde el arte de la política toma un papel trascendental para definir el rumbo del país, mediante la concertación y decisiones que toman las bancadas, que están inspiradas por las plataformas de los partidos políticos, las agendas parlamentarias, así como por las demandas del electorado, y en donde diariamente se fijan posturas y se toman decisiones que armonizan los intereses de grupos.

La importancia y relevancia social que tienen las funciones de este Poder, exige de las Cámaras de Diputados y Senadores mantener un adecuado funcionamiento interno, tanto de los órganos conformados por los legisladores, así como del aparato administrativo parlamentario que presta diversos servicios y de asistencia a los órganos legislativos.

Se ha señalado, que una de las vías para fortalecer el Poder Legislativo, guarda relación con las propuestas de reforma en materia de reelección legislativa y en reducción de espacios de representación en las Cámaras, enmarcadas en la denominada “Reforma Política”, temas legislativos que se han presentado al paso de las últimas legislaturas y que han sido objeto de análisis y discusión en las Cámaras federales.

Considero que la instrumentación de estas propuestas, con sus respectivos límites y alcances, es favorable. No obstante, no representan la panacea para contar con un Congreso sólido, más profesionalizado, transparente y responsable con el electorado, ni mucho menos que sirvan para elevar la productividad legislativa.

Tales propuestas han despertado un debate, una serie de opiniones encontradas, con la participación de políticos, académicos y la sociedad en general, respecto a la repercusión que tendría su instrumentación, sus ventajas y desventajas.

Por tal motivo, se recomienda que en el marco de discusión sobre las propuestas de fortalecimiento al Poder Legislativo, se consideren otras líneas de acción, a efecto de encontrar los mecanismos que modernicen su función y que permitan que las instancias legislativas sean cada vez más eficientes en su funcionamiento interno y, en consecuencia, en el cumplimiento de las responsabilidades conferidas por ley.

Es preciso separar el aspecto político y el interés partidista, del aspecto técnico, profesional y asistencial que desarrolla la administración del órgano legislativo. Sobre el punto en particular, es necesario definir acertadamente las funciones que deberán desarrollar los asistentes parlamentarios, pero también establecer los límites, alcances y el campo de acción de los legisladores al interior del recinto legislativo.

Del análisis realizado en el trabajo de investigación, se desprende como referente en el funcionamiento del aparato administrativo parlamentario de la Cámara de Diputados, la profesionalización de los servidores públicos, así como los aspectos que conlleva.

Al respecto, se considera que difícilmente podrá concretarse la instrumentación del servicio de carrera en el órgano legislativo, por los intereses de poder que persisten al interior de la Cámara por parte de los partidos políticos y por la característica que tiene el órgano de renovarse cada tres años; a no ser, que los legisladores aparten definitivamente el interés político y den un paso al respeto a la autonomía funcional que debería de tener el aparato administrativo de la instancia legislativa.

Se considera que la eventual consolidación del servicio de carrera, contribuirá a mejorar el funcionamiento del órgano legislativo, toda vez que el servidor público que forme parte del servicio, se presume que proporcionará al legislador la asistencia técnica y jurídica especializada, con el propósito de que realice cada una de sus responsabilidades de manera eficiente y oportuna.

Desde luego que se reconoce el avance que en materia de servicio de carrera se dio en la LXI Legislatura, con la expedición del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010 y que entró en vigor el 01 de enero de 2011.

El Reglamento contempla una serie de medidas relacionadas con el fortalecimiento de las instancias administrativas del órgano legislativo, así como la pauta para dar continuidad a las fases del proceso de instrumentación del servicio de carrera en la Cámara; sin embargo, una vez más queda en la incertidumbre la consolidación del mismo, toda vez que corresponderá a los legisladores de la LXII Legislatura dar continuidad al proceso, situación por demás complicada, en virtud de que cada Legislatura tiene sus propios temas de atención prioritaria.

Por lo anterior, se considera que la profesionalización en todos los órdenes de trabajo, no necesariamente debe estar aparejada a la consolidación del servicio de carrera, sino que se pudieran establecer reformas al marco jurídico y modificaciones a la normatividad administrativa del órgano legislativo, respecto a las atribuciones, funcionamiento, composición, estructura organizacional y demás asuntos, que permitan fortalecer el grado de institucionalización interna.

Los servidores públicos que componen el aparato parlamentario del órgano legislativo, tienen diversas responsabilidades y funciones a realizar, enfocadas principalmente a auxiliar a los órganos de gobierno, Comisiones Legislativas y a los diputados de manera particular, en las actividades y labores que deben cumplimentar para que la Cámara funcione. De ahí la importancia de contar con el mejor recurso humano al interior de la institución, con personal altamente calificado y que en el ámbito de sus atribuciones, sea capaz de dar respuesta y solución a cada una de las situaciones que se le presenten, contribuyendo a evitar “la parálisis legislativa”.

Como fue referido en el Capítulo II del presente trabajo de investigación, el funcionamiento de las Comisiones Ordinarias se encuentra afectado por diversas situaciones que se presentan en el transcurso de una Legislatura, en donde mucho tiene que ver la situación de orden político que tiene por esencia el órgano legislativo.

Al respecto, se considera que la solución a esas problemáticas no es exclusiva del legislador y que en gran medida corresponde a la administración del órgano legislativo, a través del diseño de estrategias, contribuir a mejorar y fortalecer el funcionamiento de las Comisiones, al tiempo de impulsar un órgano legislativo que sea cada vez más sólido y profesional.

Es evidente que el manejo de la información, las funciones y condiciones de trabajo, así como el conocimiento de la normatividad interna, de las que la institución se vale para orientar la tarea legislativa que se brinda a través de las

áreas de asistencia parlamentaria de la administración y del cuerpo de apoyo técnico y asesores de los diputados, requieren hoy más que nunca profesionalizarse, a efecto de tener la capacidad de dar respuesta y hacer frente a las exigencias que atañen a un Poder que tiene tareas específicas y de repercusión nacional, que se ha convertido en el espacio de la discusión política nacional por excelencia.

Por lo anterior, resulta fundamental que la asistencia que se brinde a los legisladores tomadores de decisiones, sea a través de una asesoría autónoma en funciones, que permita facilitar el trabajo legislativo, siendo participe en la formación del marco jurídico que el país necesita.

La sociedad exige contar con un Poder Legislativo de calidad, maduro y comprometido en su accionar, que brinde certeza jurídica a las instituciones y a los ciudadanos, razón por la cual, se considera que es a través de la implementación de nuevos modelos organizacionales que incluyan servicios indispensables a los legisladores, como se puede fortalecer el trabajo parlamentario, al tiempo de satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos y, en consecuencia, adquirir la legitimidad que ha perdido al paso de los años.

El éxito de la Cámara de Diputados depende en gran medida, del compromiso que adquieran los representantes y los servidores públicos que laboran en el órgano legislativo, para cumplir con las funciones legislativas enmarcadas constitucional y legalmente, para lo cual es útil instrumentar un diseño innovador que permita elevar la calidad y productividad de la instancia legislativa, en la búsqueda de maximizar la representación popular depositada en nuestros legisladores.

Sobre la propuesta

El aparato administrativo parlamentario de la Cámara de Diputados, en la asistencia parlamentaria que se brinda a los legisladores, secretarios técnicos y asesores de las Comisiones Legislativas, debe ser garante de los principios de eficacia, eficiencia, oportunidad, e imparcialidad, en el cumplimiento de sus atribuciones legales y estatutarias.

La propuesta que se presenta, establece que dentro de la estructura organizacional de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, específicamente de la Dirección General de Apoyo Parlamentario, funcione un órgano especializado, con autonomía en su funcionamiento y enfocado específicamente a auxiliar a las Comisiones Ordinarias en la elaboración de proyectos de dictamen.

Al respecto, se establecen las siguientes consideraciones finales:

1. Su funcionamiento no depende de la consolidación del servicio de carrera en la Cámara de Diputados.
2. En la eventual continuidad del establecimiento del servicio de carrera, se considera que los asesores que conforman la Unidad, podrán realizar sus funciones de manera paralela a las que desarrollen los integrantes del servicio de carrera, e incluso de que puedan formar parte del servicio.

Sobre el punto en particular, de concretarse esa hipótesis, los asesores de la Unidad que deseen formar parte del servicio, deberán cumplir con los requisitos de acceso al mismo, contemplados en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados o, en su caso, los que se fijen en alguna otra normatividad que se expida al respecto.

3. No se elimina la figura del Secretario Técnico y de los asesores de la Comisión, que hoy en día tienen atribuciones específicas y colaboran en los trabajos de la Comisión.

Sobre el punto en particular, se reconoce la facultad que tienen los diputados presidentes de las Comisiones, de contar con asesores de su absoluta confianza para el desarrollo de diferentes actividades; asimismo, se considera que las funciones que realiza dicho cuerpo técnico, resultan ser esenciales para el funcionamiento de las Comisiones.

4. La Unidad estaría enfocada exclusivamente al análisis, estudio y dictamen de los proyectos de iniciativas de reforma legal presentadas y minutas recibidas en el Pleno de la Cámara de Diputados.
5. De las atribuciones que actualmente tienen los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados, referidas en el Capítulo I del presente trabajo, en específico la de remitir a las Comisiones Legislativas diversos informes, investigaciones y reportes sobre asuntos de interés de los legisladores, la misma mantendría vigencia, toda vez que la función principal de la Unidad es elaborar dictámenes, opiniones y documentos de trabajo de los asuntos que se turnen a las Comisiones Ordinarias, por lo que en la práctica, resultaría ser un trabajo complementario y enriquecedor la aportación de las investigaciones e informes que se generen en cada Centro de Estudios.
6. Por la misma razón que se detalla en el punto anterior, mantendría vigencia una de las funciones más relevantes de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA), relacionada con proporcionar servicios especializados de información, investigación, análisis y documentación a las Comisiones y legisladores, para contribuir a la atención de los temas de la agenda legislativa.

7. Se busca que los asesores que integren la Unidad, en el desarrollo de sus funciones, se dirijan y actúen de manera institucional y apartidista.

Una de las formas como puede lograrse, es la que se plantea en el Capítulo III del trabajo de investigación, relativa a la selección de los Asesores que conformarán la Unidad, esto es, que la selección se realice a través de un concurso de oposición, en el que además de cumplir con determinados requisitos, los aspirantes acrediten las evaluaciones de conocimientos practicadas por académicos de reconocido prestigio, garantizando de esa forma que las contrataciones no se vean afectadas por los intereses políticos y de partidos.

Asimismo, para reforzar lo anterior, es importante señalar que este órgano de nueva creación será evaluado permanentemente, a efecto de mantener en la Unidad exclusivamente a los Asesores, que en el desarrollo de sus funciones, actúen siempre con imparcialidad y objetividad.

Con lo anterior, se garantiza que no existirán preferencias de orden político en el momento de brindar la asistencia técnica jurídica al trabajo de las Comisiones, ofreciendo por igual, los servicios especializados a todos los Grupos Parlamentarios.

8. El Asesor que integre la Unidad, tendrá la capacidad de construir argumentos y la libertad de defender sus planteamientos frente a los legisladores.
9. Con la asistencia técnica jurídica que proporcione la Unidad, se prevé que en el mediano plazo, los legisladores que integran las Comisiones Ordinarias tendrán en sus manos mayor información y documentos de trabajo especializados para ser analizados y, en su caso, votados en ese órgano colegiado.

10. Se prevé que en el transcurso de una Legislatura, las Comisiones Ordinarias se reúnan en diversas ocasiones para discutir y votar los proyectos de dictamen elaborados por la Unidad; esto es, más de una vez al mes como se estipula en el Reglamento de la Cámara de Diputados, lo cual generará mayor aceptación del ciudadano respecto a las actividades que desarrollan los representantes.

11. Se considera que las Comisiones elevarán su grado de productividad, al tener mayor margen de atención y respuesta, respecto de los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados les turne atendiendo a su competencia.

Con relación al párrafo anterior, se estima que la Unidad será pieza clave para que las Comisiones puedan cumplir con los plazos estipulados para emitir dictamen, referidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

12. La información, documentos de trabajo y dictámenes elaborados por la Unidad, en la medida de lo posible, reflejarán la postura de todas las fuerzas políticas que tienen representación en la Cámara, por lo que se buscará llegar a los consensos que permitan que las propuestas que sean viables técnica y jurídicamente, continúen su proceso legislativo.

13. La elaboración de dictámenes y documentos de trabajo por parte de la Unidad, no implica que el sentido de los mismos, sea por regla general en positivo, por lo que en el estudio y valoración de las propuestas, la misma estará facultada para presentar proyectos de dictamen en sentido negativo, que desechen las iniciativas o minutas en estudio que carezcan de viabilidad técnica y jurídica.

No debemos olvidar, que son la Comisiones Legislativas las instancias más importantes al interior de la Cámara de Diputados, en razón de que a través del consenso de sus integrantes o por la mayoría de votos, empujan las

propuestas de reforma al marco jurídico nacional, facilitando el trabajo de valoración del Pleno Camaral en conjunto.

Bajo esa tesitura, se estima que con la asistencia eficaz y oportuna de los servicios parlamentarios, las Comisiones estarán en condiciones de proveer de información permanentemente al Pleno del órgano legislativo, fortaleciendo su función principal en el proceso de elaboración, discusión y votación de dictámenes, así como de elevar el grado de productividad del órgano legislativo y contribuir a potencializar las funciones encomendadas constitucional y legalmente a los representantes federales, respecto a la tarea de adecuar el marco jurídico nacional atendiendo al entorno político, social y económico por el que atraviesa el país.

Corresponde a los tomadores de decisiones del aparato administrativo y de los órganos de gobierno correspondientes, analizar la propuesta en estudio, en el entendido que al ser avalada de manera íntegra o con variantes, la misma deberá tener su reglamentación y sustento legal, a efecto de evitar que el mecanismo que se presenta, entre en funciones como un componente de carácter administrativo discrecional y, por el contrario, se establezca la obligatoriedad de acción del aparato administrativo parlamentario.

FUENTES

Bibliografía.

1. ALLES, Martha Alicia, *5 pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos*, Granica S.A., Buenos Aires, 2007.
2. BEJAR, Luisa. *Qué hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones*, Serie Conocer para Decidir, Coeditores: H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel PORRÚA, Primera Edición, México, 2009.
3. BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica (FCE), trad. de José F. Fernández Santillán, Primera Edición en español, México, 1989.
4. CASAR, Ma. Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina; un estudio comparado*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998.
5. DEL ROSAL Y HERMOSILLO, Alfonso. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo Mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. Serie Conocer para Decidir, Coedición Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México.
6. GARABITO Martínez, Jorge y CERVANTES Gómez, Jun Carlos, *El Fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CEDIP, Expediente Parlamentario.

7. GUERRERO, Omar, *La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, una apreciación administrativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003.
8. KELSEN, Hans, trad. de Luis Legaz Lacambra, *Teoría General del Estado*, Ediciones Coyoacán, Primera Edición, México, 2004.
9. MARTÍNEZ, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Editorial Porrúa, México, 2005.
10. MERINO, Mauricio, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública, México, 2006.
11. MOCTEZUMA, Esteban y ROEMER, Andrés, *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Academia Metropolitana; Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
12. MURO, Eliseo. *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
13. NACIF, Benito, *El sistema de comisiones permanente en la Cámara de Diputados de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 2000.
14. RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura, estudio sobre la organización política de México*, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 2002.

15. SERRA, Andrés, *Ciencia Política, la Proyección actual de la Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, Decimonovena Edición, México, 2003.
16. TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Trigésima Tercera Edición, México, 2000.
17. VALENCIA, Laura. *La disciplina parlamentaria en México, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
18. Memoria Institucional LXI Legislatura, 2009-2012, Resultados y Retos para la Gestión Parlamentaria y Administrativa de la Cámara de Diputados.
19. REYES HEROLEES, Jesús, *En busca de la razón del Estado*, Trabajo presentado el 26 de mayo de 1981, en el paraninfo de la Universidad de Alcalá de Henares.

Normatividad nacional.

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 09-08-2012, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Index.htm
21. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de septiembre de 1999. Última reforma publicada DOF 12-12-2011, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm

22. Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010. Última reforma publicada DOF 20-04-2011, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm
23. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Última reforma publicada DOF 24-12-2010, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm
24. Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Marzo 2011.
25. Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Parlamentarios, LX Legislatura, Tomo II.
26. Compendio de Procesos y Procedimientos de los Servicios Administrativos y Financieros, LX Legislatura, Tomo III.
27. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Última reforma publicada DOF 09-01-2006, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Index.htm
28. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/normas.htm
29. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Última reforma publicada DOF 18-06-2010, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Index.htm

30. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002. Última reforma publicada DOF 15-08-12, en www.gobernación.gob.mx/es_mx/SEGOB/Marco_juridico

Normatividad extranjera.

31. Argentina, “Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación” (Actualizado y revisado por Secretaría Parlamentaria - Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Asuntos Parlamentarios. Última modificación del 13 de octubre de 2010, sobre el texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN, en www.diputados.gov.ar/_Cámara de Diputados de la República de Argentina.

32. Bolivia, “Reglamento General de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional” (vigencia a partir del 1 de febrero de 2010), en www.diputados.bo/_Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.

33. Brasil, “Reglamento Interno de la Cámara de Diputados” (actualizado resolución No.2, de 2011), en www.camara.gov.br _Cámara de Diputados de Brasil.

34. Chile, “Reglamento de la Cámara de Diputados” (actualizado diciembre de 2011), en www.camara.cl/_Cámara de Diputados de Chile.

35. Colombia, LEY 5 DE 1992 (18 de junio de 1992), Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, en www.camara.gov.co/portal2011/_Cámara de Representantes de Colombia.

36. Costa Rica, “Reglamento de la Asamblea Legislativa”, aprobado por Acuerdo Legislativo 2883 de 9 de marzo de 1994 (versión actualizada al 3 de enero de 2011), en [*www.asamblea.gov.cr*](http://www.asamblea.gov.cr) *Asamblea Legislativa de Costa Rica*.
37. Ecuador, “Ley Orgánica de la Función Legislativa_ Asamblea Nacional de la República del Ecuador” (julio de 2009), y “Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional”, 18 de febrero de 2010, en [*www.asambleanacional.gov.ec*](http://www.asambleanacional.gov.ec) *Asamblea Nacional de la República del Ecuador*.
38. España, “Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982” y “Estatuto del Personal de las Cortes Generales” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie B: Régimen Interior, 31 de marzo de e 2006, Núm. 73), en [*www.congreso.es*](http://www.congreso.es) *Congreso de los Diputados de España*.
39. EUA, Rules of the United States House of Representatives, one hundred twelfth Congress, (January 5, 2011), en [*www.house.gov*](http://www.house.gov) *United States House of Representatives*.
40. Paraguay, “Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados” (actualizado al 08 de septiembre de 2011). (Res. Cámara No. 1132), en [*www.diputados.gov.py*](http://www.diputados.gov.py) *Cámara de Diputados de Paraguay*.
41. Perú, “Reglamento del Congreso de la República” (actualizado al 20/11/2011), en [*www.congreso.gob.pe*](http://www.congreso.gob.pe) *Congreso de la República del Perú*.
42. Uruguay, “Reglamento de la Cámara de Representantes” (mayo de 1998), en [*www.diputados.gub.uy*](http://www.diputados.gub.uy) ; [*www.parlamento.gub.uy*](http://www.parlamento.gub.uy) *Cámara de Representantes de Uruguay*.

43. Venezuela, “Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional”, en *www.asambleanacional.gov.ve/_Asamblea Nacional de Venezuela*.

Páginas Web consultadas:

44. *www.latinobárometro.org* _Informe 2011, Corporación Latinobarómetro.

45. *http://consulta.mx* _“México, Evaluación de Gobierno”, Febrero 2012, Consulta Mitofsky.

46. *http://consulta.mx* _“Los números no mienten, estudios sobre salud, bienestar y sexualidad difundidos en 2010”, Consulta Mitofsky.

47. *www.ipsos-bimsa.com.mx* _Encuesta de Opinión Pública, “Imagen del Congreso”, Febrero 2010, Ipsos Public Affairs.

48. *www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4280* _Encuesta Nacional en vivienda, “Evaluación Legislativa”, Febrero-Marzo 2011, Parametría.

49. *www.ceey.org.mx/site/files/EvPoderLegislativo.pdf* _“Evaluación del desempeño del Poder Legislativo”, Junio 2009, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

50. *www.integralia.com.mx* _“Reporte Legislativo, Número Tres LXI Legislatura (2009-2012).

51. *www.diputados.gob.mx* _Cámara de Diputados de México.

52. *http://gaceta.diputados.gob.mx*_Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

53. http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/condiciones_iniminpropolxi.php
_Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL).
54. www.dof.gob.mx_ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación.
55. www.bcnbib.gov.ar/index.php _Biblioteca del Congreso de la Nación de Argentina.
56. www.senado.gov.br/senado/conleg/institucional.htm_Consultoría Legislativa del Senado de Brasil.
57. <http://transparencia.bcn.cl/>_Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCN.
58. <https://opencrs.com>; www.loc.gov_Congressional Research Service (United States House of Representatives).

ANEXOS

1. Cuadro 3. Comparativo _ Unidades administrativas y parlamentarias de las Cámaras de Diputados o Asambleas de Representantes en América Latina.

ANEXO 1

Cuadro 3. Comparativo _Unidades administrativas y parlamentarias de las Cámaras de Diputados o Asambleas de Representantes en América Latina

PAÍS	ORDENAMIENTO LEGAL	COLABORACIÓN (ÓRGANOS)	APARATO ADMINISTRATIVO Y PARLAMENTARIO	PRINCIPALES FUNCIONES DE ORDEN LEGISLATIVO (*)	ÓRGANO DE DEPENDENCIA
Argentina <i>Bicameral</i>	Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación.	Presidencia Bloques Comisiones Diputados	Secretaría Parlamentaria (<i>Direcciones de Información Parlamentaria; Secretaría; Comisiones; Taquígrafos; Coordinación de Labor Parlamentaria; Relaciones Institucionales y Protocolo, Despacho; Presupuesto y Hacienda; Archivo, Publicaciones y Museo; Cultura; Instituto de Capacitación Parlamentaria</i>).	Asistir a las autoridades de la Cámara en su función específica durante el desarrollo de las sesiones; brindar apoyo técnico y administrativo requerido para el funcionamiento de las Comisiones Permanentes y Especiales; disponer la clasificación y distribución del material de carácter parlamentario a los diputados; preparar e imprimir publicaciones que hagan a la tarea parlamentaria; recopilar, distribuir y archivar las publicaciones de carácter legislativo.	Presidencia Comisión de Labor Parlamentaria
	Capítulo V - De los Secretarios y prosecretarios De los Secretarios Artículos 43 a 53		Secretaría Administrativa (<i>Direcciones de Relaciones Laborales y Oficiales; Coordinación Administrativa; Contable; Servicios Generales; Informática y Sistemas; Sistemas Electrónicos; Auditoría Interna; Seguridad; Automotores; Obras y Mantenimiento</i>).	Tener a disposición de los diputados, los debates, proyectos y antecedentes de legislación nacional, provincial, municipal y comparada. Así como los actos administrativos producidos por el Poder Ejecutivo, gobiernos de provincias y municipalidades, sus ministerios o secretarías y demás dependencias.	
	Capítulo XXIV.- De los empleados y de la Policía de la Casa. Artículos 211 a 215.			<i>La Dirección de Referencia Legislativa sirve al Parlamento Argentino durante todo el proceso legislativo. Está a disposición de legisladores, asesores, comisiones y demás dependencias del Congreso</i>	

			Biblioteca del Congreso de la Nación (Dirección de Referencia Legislativa)	Nacional. Ofrece documentos primarios, análisis e investigaciones sobre temas jurídicos y parlamentarios, tanto históricos como actuales de la política nacional e internacional, la autoridad responsable es la Comisión Administradora de la Biblioteca del Congreso de la Nación, integrada por senadores y diputados.	
Brasil <i>Bicameral</i>	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (Regimento Interno da Camara dos Deputados) Resolución No. 17, de 1989. Título IX Da Administracao e da economia interna Capitulo Dos Servicios Administrativos Art. 262 a 278	Mesa Directiva Presidencia Bloques parlamentarios Comisiones Colegio de Líderes Corregidoría Parlamentaria	Secretaría General de la Mesa (Asesoría Técnico-Jurídica, Coordinaciones de Apoyo Administrativo, de Registro de Comisiones y Movimiento Parlamentario, y de Apoyo al Plenario). Dirección General Dirección Legislativa (Consultoría Legislativa, Departamento de Comisiones, Departamento de Taquigrafía, Revisión y Redacción, Centro de Documentación e Información, Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera). Dirección Administrativa (Departamentos Técnico; de Material y Patrimonio;	Asesorar a la Mesa en todos los trabajos legislativos y de la Presidencia en el desempeño de sus atribuciones reglamentarias y constitucionales; conducir, coordinar y orientar todas las actividades legislativas de la Cámara de Diputados, conforme el previsto en la Constitución Federal y en el Reglamento Interno, como también acompañar y asesorar las sesiones plenarias y demás eventos de naturaleza técnico-política relacionados a las actividades legislativas. Partiendo del trabajo realizado por la Secretaría -General de la Mesa, las proposiciones recibidas por la Mesa se procesan electrónicamente y se ponen a disposición en la página de internet de la Cámara de Diputados. Como seguimiento, son encaminadas a la etapa de análisis y elaboración del despacho del Presidente de la Casa, que las enviará a las Comisiones a las cuales les compete, para examen y parecer. El texto de la proposición y el despacho son publicados en el Diario de la Cámara de Diputados y su trámite es	Mesa Directiva

			<p><i>de Finanzas, Presupuesto y Contabilidad; y Centro de Informática).</i></p> <p>Dirección de Recursos Humanos <i>(Departamentos de Personal; y Médico; y Centro de Formación y Perfeccionamiento).</i></p>	<p>registrado en el Sistema de Información Legislativa (SILEG).</p> <p><i>La Cámara de Senadores cuenta con un órgano de Consultoría Legislativa, que asesora a la Mesa, a las Comisiones y a los senadores en el ejercicio de sus funciones legislativas y de supervisión parlamentaria. Elabora borradores de opiniones, propuestas legislativas y pronunciamientos y estudios y notas técnicas de aclaración sobre cuestiones de interés para el Congreso.</i></p>	
<p>Bolivia <i>Bicameral</i></p>	<p>Reglamento General de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</p> <p>Título V. Sistemas y Unidades de Apoyo Técnico y Administrativo. Artículos 157 a 162.</p> <p>Título VI. Administración de la Cámara. Artículos 163 y 164.</p>	<p>Directiva Camaral</p> <p>Diputados</p> <p>Comisiones</p> <p>Comités Brigadas</p> <p>Bancadas de la Cámara</p>	<p>Secretaría General</p> <p>Sistemas y Unidades de apoyo técnico <i>(Unidades de Apoyo a la Técnica Legislativa, de Registro y Actualización Legislativa, Asesorías Técnicas. Unidad de Servicios Informáticos. Dirección de Archivo)</i></p> <p>Sistema Administrativo Oficial Mayor <i>(Direcciones Administrativa y Financiera, de Asuntos Jurídicos, de Recursos Humanos, de Redacción, Archivo y Publicaciones,</i></p>	<p>Facilitar a los diputados de proyectos e instrumentos de acción parlamentaria y de fiscalización; verificación de leyes vigentes, para contemplar la existencia de leyes que regulen materia similar con la contenida en los proyectos, observar los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios que producirían; servicios informáticos para conservar datos de actividades de la Cámara y de las Comisiones; asistencia técnica sobre los contenidos de anteproyectos, Proyectos de Ley y demás instrumentos de acción parlamentaria; conservación y clasificación temática y cronológica de la información.</p>	<p>Directiva Camaral</p> <p>Presidencia</p>

			<i>de Informática, de Informaciones, de Protocolo, y de Transparencia)</i>		
Chile <i>Bicameral</i>	Reglamento de la Cámara de Diputados Libro Cuarto Del Secretario y Demás funcionarios de la Cámara de Diputados. Artículos 314 a 321	Mesa Directiva Diputados Comisiones Sala de la Corporación	Secretaría General <i>(Jefe del Servicio)</i> Subsecretaría Legislativa <i>(Prosecretario, Secretario Jefe de Comisiones, Oficina de Informaciones, Jefe de la Redacción de Sesiones)</i> Subsecretaría Administrativa <i>(Contraloría, Dirección de Finanzas y Edecán)</i> Biblioteca del Congreso Nacional	La Secretaría General organiza y fiscaliza el servicio interior; da lectura a las comunicaciones y documentos presentados a la Cámara; extiende las actas de cada sesión; conservar el archivo general y el archivo Secreto. La Subsecretaría Legislativa es la responsable de la dirección, organización y coordinación en materia de apoyo a las tareas de legislar y fiscalizar; registrar lo ocurrido en las sesiones de Sala y en las Comisiones; servicios de taquigrafía; recabar información de interés para la Corporación proveniente de fuentes diversas y elabora informes jurídicos, económicos y estadísticos, así como minutas sobre temas específicos. <i>La Biblioteca del Congreso Nacional tiene como misión en el ámbito parlamentario facilitar el vínculo entre el parlamentario y la sociedad, crear las condiciones necesarias para que los parlamentarios puedan interpretar y reinterpretar los temas en los que actúan, contribuir a la transparencia del proceso legislativo en conjunto con el Senado y la Cámara de Diputados y ser un instrumento para facilitar la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Brinda los servicios de</i>	Mesa Directiva Presidencia Vicepresidencias Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento

				<i>investigación y análisis, la autoridad responsable es la Comisión de Biblioteca integrada por los Presidentes de las Cámaras y por una Dirección operativa.</i>	
Colombia <i>Bicameral</i>	<p>Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.</p> <p>Título II. Capítulo II. De los Dignatarios de las Cámaras. Sección 3a. El Secretario General Artículos 46 a 50.</p> <p>Título V. Capítulo II. De los Servicios Administrativos y Técnicos de la Cámara de Representantes. Artículos 381 a 383</p>	<p>Mesa Directiva</p> <p>Diputados</p> <p>Comisiones</p>	<p>Secretaría General Subsecretaría General (<i>Sección Relatoría y Sección Grabación</i>)</p> <p>Secretarios de Comisiones</p> <p>Dirección Administrativa (<i>División de Personal; Sección Registro y Control; Sección Bienestar Social y Urgencias Médicas; División Jurídica; División Financiera y Presupuesto; Sección de Pagaduría; Sección de Contabilidad; División de Servicios; Sección de Suministros</i>)</p>	<p>Coordina las labores legislativas de la Cámara. Llevar y firmar las actas; dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deben ser leídos en sesión plenaria; informa los resultados de las votaciones; coordina la grabación de las sesiones plenarias; elaborar las comunicaciones oficiales que deben ser enviadas por el Presidente; dirige la formación del archivo legislativo de cada legislatura, dispone la publicidad de la gaceta del congreso; mantener en custodia los expedientes sobre investigaciones que se adelantan en la corporación a los altos funcionarios del gobierno y darles trámite debido.</p>	<p>Mesa Directiva</p> <p>Presidencia Vicepresidencias</p>

<p>Costa Rica <i>Unicameral</i></p>	<p>Reglamento de la Asamblea Legislativa</p> <p>Cuarta Parte Asuntos Administrativos Artículos 209 a 216</p>	<p>Directorio Legislativo</p> <p>Fracciones Políticas</p> <p>Diputados</p> <p>Comisiones</p>	<p>Dirección Ejecutiva</p> <p>Dirección División Legislativa <i>(Departamento de Servicios Parlamentarios_ Áreas de Procesos Legislativos, de Servicios Filológicos, de Sonido y Grabación; y Departamentos de Análisis y Presupuesto; Archivo, Investigación y Trámite; Comisiones Legislativas; Informática; Secretaría del Directorio; Servicios bibliotecarios; Estudios, referencias y servicios técnicos)</i></p> <p>Dirección División Administrativa <i>(Departamentos Financiero; Proveduría; Recursos Humanos; Servicios de Salud; y Servicios Generales)</i></p> <p>Biblioteca de la Asamblea Legislativa</p>	<p>Brindar servicios profesionales, técnicos y de apoyo logístico de calidad para contribuir en el proceso legislativo de formación de la ley, los acuerdos legislativos y el control político.</p> <p>Elaboración del acta del Plenario, y el resumen de esta, brinda asesoramiento en materia de idioma para que los documentos cumplan con los requisitos de la norma culta del español y de técnica legislativa, realiza informes específicos de la gestión parlamentaria (cierre de período, legislatura, otros), servicios Filológicos, tramite de proyectos y leyes y textos actualizados de la normativa costarricense, contribuir en el proceso de formación de la ley en diferentes etapas de la tramitación.</p> <p><i>La biblioteca presta los servicios de documentación e información con objetividad; facilita la investigación, el conocimiento, la toma de decisiones, el proceso de preparación y análisis de la producción legislativa de la Institución a las y los Diputados. Brinda un servicio especializado de investigación parlamentaria y de legislación comparada para el proceso de toma de decisiones de los órganos legislativos. Asesora a los usuarios institucionales en aspectos relacionados con la producción, procesamiento, presentación y análisis de la información.</i></p>	<p>Plenario Legislativo</p> <p>Directorio Legislativo</p> <p>Presidente</p> <p>Secretario Primero y</p> <p>Secretario Segundo</p>
------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ecuador <i>Unicameral</i></p>	<p>Ley Orgánica de la Función Legislativa de la Asamblea Nacional</p> <p>Capítulo III Sección 8 De la Secretaría General Artículos 12, 19 y 20</p> <p>Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional</p>	<p>Presidencia</p> <p>Consejo de Administración Legislativa (CAL)</p> <p>Comisiones</p>	<p>Secretaría General</p> <p>Prosecretaría General (<i>Unidades de Técnica Legislativa; de Técnica Fiscalización y Control Político; de Ejecución Presupuestaria del Estado; y de Participación Ciudadana</i>)</p> <p>Administrador General (<i>Asesoría Jurídica; Planificación; Administrativo; Financiero; Recursos Humanos; Servicios Tecnológicos; Relaciones Internacionales; Comunicación; Protocolo; Edecán y Escolta Legislativa</i>)</p>	<p>Participar en todo el proceso legislativo y fiscalizador.</p> <p>Levantar las actas del Pleno y del CAL; constatar el quórum; llevar registro de faltas de los asambleístas; constatar la votación y proclamar los resultados; certificar y notificar las decisiones de la Asamblea Nacional; manejar el archivo; recibir las mociones que por escrito presenten los asambleístas; dar a conocer el orden del día de la sesión con 48 horas de anticipación; y coordinar el trabajo con las secretarías de las comisiones especializadas permanentes.</p> <p>Corresponde a la Unidad de Técnica Legislativa revisar las normas legales vigentes que se verían afectadas con la aprobación de la norma propuesta; el impacto de género en las normas sugeridas y estimar el costo que podría provocar la implementación de la norma.</p>	<p>Presidencia de la Asamblea Nacional</p> <p>Presidencia Vicepresidencias</p> <p>Consejo de Administración Legislativa (CAL)</p>
<p>EUA <i>Bicameral</i></p>	<p>Rules of the House of Representatives, one hundred twelfth Congress</p> <p>Rule II Other Officers and Officials</p>	<p>Leadership</p> <p>Speaker of the house</p> <p>Majority and minority leaders</p>	<p>Officers (<i>Clerk of the house, the sergeant at Arms, the Chief Administrative Officer; and the Chaplain</i>).</p> <p>Officials The parliamentarian of the house</p> <p>Organizations</p>	<p>Asistir en la convocatoria de los miembros y en el registro de asistencia; mantener las cuestiones de orden; distribuir la bitácora a los diputados; dar fe y colocar el sello de la casa a los autos y citaciones emitidas por orden de la Cámara y certificar la aprobación de todos los proyectos de ley y resoluciones conjuntas; examinar las cuentas, enmiendas y resoluciones conjuntas después de su paso por la Cámara; examinar todos los proyectos de</p>	<p>Speaker of the house</p> <p>Leadership</p>

	<p><i>Reglamento de la Cámara de Representantes, Congreso ciento doce</i></p> <p><i>Artículo II</i></p> <p><i>Otros Oficiales y Funcionarios</i></p>	<p>A party caucus or conference</p> <p>Comittees</p> <p>Líderes parlamentarios</p> <p>Presidencia</p> <p>Líderes de mayoría y minoría</p> <p>Comités</p>	<p><i>(The office of Congressional Ethics, the office of Interparliamentary Affairs, the office of the Law Revision Counsel; and the office of Legislative Counsel).</i></p> <p>Library of Congress <i>(Congressional Research Service)</i></p> <p>Oficiales <i>(Secretario de la casa, el Sargento de Armas, el Jefe Administrativo Oficial y un Capellán)</i></p> <p>Funcionario parlamentario de la Cámara.</p> <p>Organización <i>(Oficinas de Ética del Congreso; de Relaciones Interparlamentarias; de Asesoría de Revisión Jurídica; y de asesoría legislativa)</i></p> <p>Biblioteca del Congreso <i>(Servicio de Investigación del Congreso)</i></p>	<p>ley y resoluciones conjuntas que tienen aprobados por ambas cámaras.</p> <p><i>El Servicio de Investigación del Congreso proporciona informes a los miembros del Congreso sobre una variedad de temas relacionados con la actualidad política.</i></p> <p><i>Ofrece análisis de políticas a los comités y miembros de la Cámara y del Senado, ayuda en todas las fases del proceso legislativo, de las consideraciones que preceden a la redacción del proyecto de ley, a través de audiencias del comité, debate en el pleno y la supervisión de las leyes promulgadas.</i></p> <p><i>Elabora informes sobre cuestiones de política, memorandos y consultas, seminarios y talleres.</i></p> <p><i>El Congreso cuenta con CRS para reunir recursos interdisciplinarios, fomentar el pensamiento crítico y la creación de marcos innovadores para ayudar a los legisladores a formar buenas políticas y adoptar decisiones sobre una serie de cuestiones difíciles.</i></p> <p><i>Su trabajo incorpora la experiencia del programa legislativo, las metodologías cuantitativas y el análisis jurídico y económico.</i></p> <p><i>Las divisiones de investigación con que cuenta el CRS son:</i></p>	<p>Presidencia</p> <p>Líderes parlamentarios</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------

				<ul style="list-style-type: none"> - <i>Derecho estadounidense;</i> - <i>Política Social Nacional;</i> - <i>Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio;</i> - <i>Gobierno y Hacienda;</i> - <i>Recursos, Ciencia e Industria.</i> 	
<p>México <i>Bicameral</i></p>	<p>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Título Segundo De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados</p> <p>Capítulo Séptimo De la Organización Técnica y Administrativa Artículo 47</p> <p>Sección Primera De la Secretaría General de la Cámara</p>	<p>Mesa Directiva</p> <p>Junta de Coordinación Política</p> <p>Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos</p> <p>Grupos Parlamentarios</p> <p>Comisiones y Comités</p>	<p>Secretaría General <i>(Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos; de Resguardo y Seguridad; y Dirección de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo)</i></p> <p>Secretaría de Servicios Parlamentarios <i>(Direcciones Generales de Proceso Legislativo; de Apoyo Parlamentario; de Crónica y Gaceta Parlamentaria, de Servicios de Documentación, Información y Análisis; y Centros de Estudios)</i></p> <p>Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros</p>	<p>El Secretario General de la Cámara dirigirá los trabajos y supervisará el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros. Corresponde a la Secretaría de Servicios Parlamentarios los servicios de asistencia técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva (comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; protocolo, ceremonial y relaciones públicas); servicios de la Sesión (preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno); servicios de las Comisiones (organización y asistencia a</p>	<p>Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos</p> <p>Presidencia de la Mesa Directiva</p> <p>Junta de Coordinación Política</p>

	<p>Artículo 48</p> <p>Sección Segunda De la Secretaría de Servicios Parlamentarios Artículos 49 y 50</p> <p>Sección Tercera De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros Artículos 51 y 52</p> <p>Sección Cuarta De otros Órganos Técnicos de la Cámara Artículos 53 - 55</p> <p>Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión</p>	Diputados	<p><i>(Direcciones Generales de Finanzas; de Programación, Presupuesto y Contabilidad; de Recursos Humanos; de recursos Materiales y Servicios; de Tecnologías de Información; y de Servicios a Diputados)</i></p> <p>Contraloría Interna</p> <p>Coordinación de Comunicación Social</p>	<p>cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones); servicios del Diario de los Debates (elaboración de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria); servicios del Archivo (formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores); servicios de Bibliotecas (acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria); y Centros de Estudios.</p> <p><i>Los Centros de Estudios y la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, a través del Servicio de Investigación y Análisis, proporcionan asistencia profesional y especializada a los diputados mediante el suministro de información analítica, imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo.</i></p>	
<p>Paraguay <i>Bicameral</i></p>	<p>Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados</p> <p>Título XII De la</p>	<p>Mesa Directiva</p> <p>Bancada o Bloque Parlamentario</p>	<p>Secretaría General Administrativa <i>(Secretaría Administrativa; Direcciones Generales de Administración y</i></p>	<p>El Secretario General Administrativo desempeña las funciones de relator y pondrá a firma del Presidente las comunicaciones de oficio; colaborar e informar a los Diputados; redactar las actas de las sesiones; organizar las publicaciones; hacer por escrito el</p>	<p>Mesa Directiva Presidencia</p>

	<p>Administración de la Cámara</p> <p>Capítulo 1 Del Secretario General Administrativo y del Secretario Administrativo Artículos 193 a 200</p>	Diputados	<p><i>Finanzas; de Comunicación; de Fortalecimiento Institucional; de Ceremonial y Protocolo; de Recursos Humanos; y de Contabilidad)</i></p> <p>Direcciones de Audiencias; Apoyo Legislativo; de Apoyo al Proceso Legislativo; de Corrección; Documentación y Archivo; Diario de Sesiones; Comisiones; Unidad de Fortalecimiento Institucional y Unidad de Operativa de Contrataciones</p>	<p>escrutinio de las votaciones nominales llevadas a cabo en las sesiones; anunciar el resultado de las votaciones nominales; elaborar el presupuesto de la Cámara; conservar el archivo; custodiar los documentos.</p> <p>El Secretario Administrativo deberá distribuir el orden del día; verificar las versiones taquigráficas; y controlar el funcionamiento de la biblioteca.</p>	
<p>Perú <i>Unicameral</i></p>	<p>Reglamento del Congreso de la República</p> <p>Capítulo III Organización del Congreso Sección Preliminar Disposiciones Generales Artículos 26 a 28</p> <p>Sección Segunda</p>	<p>Pleno</p> <p>Consejo Directivo</p> <p>Junta de portavoces</p> <p>Presidencia</p>	<p>Servicio Parlamentario Oficialía Mayor</p> <p>Dirección General Parlamentaria <i>(Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios; y Departamentos de Comisiones; de Investigación y Documentación Parlamentaria; de Relatoría, Agendas y Actas; de Redacción del</i></p>	<p>Apoyar, asesorar y asistir en las tareas, objetivos y funciones parlamentarias legislativas, de control y de representación de los congresistas y de los órganos de los que son miembros; desarrollar y ejecutar imparcial y políticamente las actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces; mejorar la calidad de la ley mediante la especialización, uso y aplicación de las reglas y pautas de técnica legislativa; contribuir con el cumplimiento de la función de control parlamentario brindando asesoramiento especializado.</p>	<p>Consejo Directivo</p> <p>Presidencia</p>

	El servicio Parlamentario Artículos 38 a 41	Mesa Directiva Comisiones	<i>Diario de los Debates; y de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano; y Oficina de Gestión de la Información y Estadística)</i> Dirección General de Administración (Departamentos de Recursos Humanos; de Logística; de Finanzas. Oficinas de seguros del Congreso; de Tecnologías de la Información; de Planeamiento y Presupuesto; y de Procesos y Estándares)	Dirigir la distribución de la Agenda del Pleno del Congreso; custodiar el archivo; elaborar estadísticas e indicadores sobre la gestión parlamentaria; supervisar el diario de los debates y las actas del pleno; digitalizar, reproducir y distribuir las proposiciones legislativas y dictámenes; prestar asistencia, asesoría sobre derecho parlamentario y técnica legislativa; supervisar las actividades de grabación, edición y conservación de los audios y videos de las sesiones. <i>El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria presta asistencia a la organización parlamentaria, mediante la provisión de información y documentación, de estudios e investigaciones, para contribuir a un eficaz funcionamiento del Congreso.</i>	
Uruguay <i>Bicameral</i>	Reglamento de la Cámara de Representantes Capítulo XVIII De la Secretaría Artículos 109 a 113 Ley No 16.821 Comisión Administrativa del Poder Legislativo; Establece que la	Presidencia Representantes Sectores o Barras de Parlamentarios	Secretarios Redactor y Relator Secretaría Dirección General Legislativa (Procesamiento de Documentos, Diario de Sesiones, Dactilografía y Confrontación; Comisiones; Comisiones	Brindar apoyo en las reuniones de la Cámara y de las Comisiones; conservar bajo su exclusivo cuidado todo lo referente a las sesiones secretas; redactar el Orden del Día; cuidar de la impresión del Diario de Sesiones y de su corrección y distribución; contestar la correspondencia oficial. La Comisión Administrativa tendrá a su cargo la administración de todos los servicios que se deban prestar en el Palacio Legislativo y anexos, para el debido funcionamiento de los sistemas de apoyo a	Comisión Administrativa (Bicameral) Presidencia Vicepresidencia

	<p>misma es un órgano de creación legal, que ejerce función administrativa dentro del sistema orgánico del mismo y deroga la ley 9.427.</p>	<p>Comisión Administrativa</p>	<p><i>Permanentes; Información Legislativa, Antecedentes, Archivo; Asistencia Técnica)</i></p> <p><i>Administración (Adquisiciones y Suministros; Recursos Humanos; Intendencia; Sala y Barra)</i></p> <p><i>Relaciones Públicas (Relaciones Internacionales; Relaciones con la comunidad; Relaciones Institucionales)</i></p> <p><i>Comisión Administrativa del Poder Legislativo (Protocolo y Relaciones Públicas; Biblioteca del Poder Legislativo; Informática Parlamentaria; Direcciones Jurídica, Notarial, Control Interno, Arquitectura, Servicio Médico, Gestión Humana, Adquisiciones y Contralor Patrimonial, Financiero Contable, Servicios Especiales y Generales)</i></p>	<p>la función legislativa, sin perjuicio de los cometidos atribuidos a los servicios de apoyo a cada Cámara evitándose la superposición de actividades entre aquéllos y éstos.</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>Venezuela <i>Unicameral</i></p>	<p>Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional</p> <p>Título III De la Organización de la Asamblea Legislativa Capítulo III De la Secretaría Artículos 31 al 35</p>	<p>Asamblea Nacional</p> <p>Comisión Delegada</p> <p>Junta Directiva</p> <p>Comisión Consultiva</p> <p>Presidencia</p> <p>Diputados</p>	<p>Secretaría Subsecretaría Dirección de Servicios de Secretaría División Técnica <i>(Secciones de Apoyo Legislativo, de Archivo y correspondencia legislativa, y de equipo técnico legislativo)</i> División de Servicios y Atención Legislativa <i>(Secciones de Corrección, de Edición, de Taquígrafo Legislativo, de Video, y de Atención y Servicios de Comisiones)</i> División de Atención Integral al Parlamentario. Direcciones de Ceremonial de Protocolo y Eventos, de Archivos y Bibliotecas.</p> <p>Direcciones Generales de de Investigación y Desarrollo Legislativo, de Participación Ciudadana, y de Desarrollo Humano.</p> <p>Dirección General de Gestión Administrativa y de Servicios <i>(Direcciones de</i></p>	<p>Garantizar el apoyo eficaz y eficiente a las funciones de la Asamblea Nacional.</p> <p>Verificar el quórum y dar cuenta de ello; leer los documentos que le sean requeridos durante las sesiones; elaborar con base en la agenda de trabajo semanal la Cuenta y el Orden del Día, así como las Actas de las sesiones; automatizar la información y su ingreso a los servicios informáticos; distribuir a los diputados copia de la transcripción de sus intervenciones efectuadas durante las sesiones; llevar el control de las asistencias de los diputados a las sesiones de la Asamblea Nacional.</p> <p>Suministrar la información necesaria a los servicios administrativos para la tramitación de remuneraciones, viáticos, pasajes y cualesquiera otros pagos que deben hacerse a los diputados, en virtud del cumplimiento de sus funciones; tramitar ante la Presidencia los documentos de identificación que acrediten a los diputados; llevar los libros de actas de las sesiones; expedir certificaciones de las actas, documentos en curso o del archivo; velar por la observancia de las normas constitucionales y legales relativas al tratamiento de la información y al acceso de los ciudadanos; despachar la correspondencia que acuerden la Asamblea Nacional; custodiar el Archivo; coordinar el ceremonial y los servicios de protocolo.</p>	<p>Presidencia Vicepresidencias</p>
-----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------

			<p><i>Tecnologías de Información, de Planificación y Presupuesto, de Administración y Finanzas, de Servicios Generales, y de Patrimonio Cultural)</i></p>	<p><i>La Biblioteca de la Asamblea Nacional ayuda como centro de información a la Cámara de Diputados; realiza asesorías a los parlamentarios en el campo de las ciencias sociales, del derecho, de la legislación, de la historia de la ley y del desarrollo social, económico, político y cultural de Venezuela. Brinda asesorías a los parlamentarios y sus equipos de trabajo.</i></p>	
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

(*) La información referida corresponde a las funciones y responsabilidades del aparato parlamentario de los órganos legislativos, contenidas en los Reglamentos Internos y en información publicada en las páginas oficiales de Internet de las Cámaras respectivas.

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
CAPÍTULO I	
1. Actos formales y materiales de los Poderes de la Unión.	27
2. Órganos de Apoyo Técnico.	49
3. Comparativo _ Unidades administrativas y parlamentarias de las Cámaras de Diputados o Asambleas de Representantes en América Latina.	184
CAPÍTULO II	
4. Documentos generados con información de las sesiones del Pleno...	91
5. Servicios de asesoría y asistencia técnica a Comisiones y Comités...	92
6. Asistencia técnica permanente a Comisiones Legislativas.	93
7. Iniciativas presentadas de la LIV a la LXI Legislaturas.	132
CAPÍTULO III	
8. Descripción de Puesto (Coordinador).	140
9. Descripción de Puesto (Asesor de Dictamen).	144
10. Distribución de Comisiones por eje temático.	152
11. Procedimiento de atención de iniciativas.	155
12. Base de datos.	158